

EFICACIA Y LEGITIMIDAD DE LA NORMATIVIDAD EXPEDIDA  
CON MOTIVO DE LA EMERGENCIA SUSCITADA POR  
LA REACTIVACION DEL VOLCAN GALERAS.

ALICIA VERONICA PAZOS PORTILLO

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2010

EFICACIA Y LEGITIMIDAD DE LA NORMATIVIDAD EXPEDIDA  
CON MOTIVO DE LA EMERGENCIA SUSCITADA POR  
LA REACTIVACION DEL VOLCAN GALERAS.

ALICIA VERONICA PAZOS PORTILLO

Presentado como requisito parcial para optar el título de  
Especialista en Derecho Administrativo

Asesor  
Dr. DAVID JORGE E. CRUZ RIASCOS  
Esp. Derecho Administrativo

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINSTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2010

NOTA DE ACEPTACION

---

---

---

---

---

---

---

---

Firma del Presidente del Jurado

---

Firma del Jurado

---

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, Febrero 27 de 2010.

El pensamiento que se expresa en esta obra es de exclusiva responsabilidad de su autor y no compromete la ideología de la Universidad de Nariño.

Artículo 1º del Acuerdo No. 324 de Octubre 11 de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

A Dios, por el regalo de la vida y de todos sus dones, a mis padres, gracias por enseñarme el camino para alcanzar mis metas, a mi hijo, por ser la luz y la inspiración diaria y mi fuerza para sacar adelante este proyecto, a mi compañero de viaje por la ruta del destino, gracias por apoyarme e impulsarme a lograr este objetivo, les dedico este trabajo como muestra de que el esfuerzo, la dedicación y el amor que me inspiran y me han entregado siempre dará frutos, porque quien siembra recoge algún día.

**ALICIA VERÓNICA PAZOS PORTILLO**

## **AGRADECIMIENTOS**

La autora expresa sus agradecimientos a:

A mi querida Universidad en Nariño, a la cual sus egresados tenemos el gran compromiso de ser dignos representantes, como frutos de los cocimientos y pensamiento adquirido. Gracias por garantizar el crecimiento y desarrollo personal y profesional de sus estudiantes.

A mi asesor DAVID JORGE E. CRUZ RIASCOS por prestarme una gran ayuda y dirección en este proceso investigativo, por su dedicación, comprensión y paciencia, merece mis más sinceros agradecimientos.

A la Dirección Para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del Municipio de Pasto por permitirme conocer mejor el manejo ante la emergencia suscitada por la reactivación del Volcán Galeras, sobre la teoría del riesgo ante los fenómenos naturales y antrópicos y lograr inculcar en mí, una cultura de prevención.

## **CONTENIDO**

### **1. ELEMENTOS GENERALES**

#### **1.1 TEMA**

#### **1.2 TITULO**

#### **1.3 PROBLEMA DE INVESTIGACION**

##### **1.3.1 Descripción del problema**

##### **1.3.2 Formulación del problema**

#### **1.4 OBJETIVOS**

##### **1.4.1 Objetivo General**

##### **1.4.2 Objetivos Específicos**

#### **1.6 JUSTIFICACION**

### **2. MARCO REFERENCIAL**

#### **2.1 MARCO CONTEXTUAL**

##### **2.1.1 Reseña Histórica**

##### **2.1.2 Diagnóstico situacional de la población afectada**

##### **2.1.3 Derechos fundamentales comprometidos por la emergencia**

#### **2.2 MARCO TEORICO**

##### **2.2.1 Antecedentes**

##### **2.2.2 Entidades competentes para adoptar medidas en razón de la emergencia.**

### **3. LA NORMATIVIDAD Y SU DESARROLLO EN LA EMERGENCIA SUSCITADA POR LA REACTIVACION DEL VOLCAN GALERAS.**

#### **3.1 NORMAS Y MEDIDAS A NIVEL NACIONAL**

#### **3.2 NORMAS Y MEDIDAS A NIVEL DEPARTAMENTAL Y LOCAL**

#### **3.3 ANALISIS DE LA LEGITIMIDAD DE LAS NORMAS DE LA EMERGENCIA**

##### **3.3.1 Posición de la comunidad del Corregimiento de Genoy.**

##### **3.3.2 Posición de las fuerzas políticas de Pasto.**

### **4. CONCLUSIONES**

### **5. RECOMENDACIONES**

### **BIBLIOGRAFIA**

### **ANEXOS**

## GLOSARIO

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

**AMENAZA:** Peligro latente asociado con un fenómeno físico de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que puede manifestarse en un sitio específico y en un tiempo determinado produciendo efectos adversos en las personas, los bienes, servicios y/o el medio ambiente. Técnicamente se refiere a la probabilidad de ocurrencia de un evento con una cierta intensidad, en un sitio específico y en un periodo de tiempo determinado.

**ANALISIS DE VULNERABILIDAD:** Es el proceso mediante el cual se determina el nivel de exposición y la predisposición a la pérdida de un elemento o grupo de elementos ante una amenaza específica.

**INTERVENCION:** Modificación intencional de las características de un fenómeno con el fin de reducir su amenaza o las características intrínsecas de un elemento con el fin de reducir su vulnerabilidad. La intervención pretende la modificación de los factores de riesgo. Controlar o encauzar el curso físico de un evento o reducir la magnitud, frecuencia de un fenómeno, son medidas relacionadas con la intervención de la amenaza. La reducción al mínimo posible de los daños materiales mediante la modificación de la resistencia al impacto de los elementos expuestos; son medidas estructurales relacionadas con la intervención de la vulnerabilidad física. Aspectos relacionados con la planificación del medio físico, reglamentación del suelo, seguros, medidas de emergencia y educación pública son medidas no estructurales relacionadas con la intervención de la vulnerabilidad física y funcional.

**MANEJO DE RIESGOS:** Actividades integradas para evitar o disminuir los efectos adversos en las personas, los bienes, los servicios y el medio ambiente, mediante la planeación de la prevención y la preparación para la atención de la población potencialmente afectada.

**MITIGACION:** Definición de medidas de intervención dirigidas a reducir el riesgo. La mitigación es el resultado de la decisión a nivel político de un nivel de riesgo aceptable obtenido de un análisis extensivo del mismo y bajo el criterio de que dicho riesgo no es posible reducirlo.

**RIESGO:** Es la probabilidad de ocurrencia de unas consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un tiempo determinado de exposición. Se obtiene de relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos.

**VULNERABILIDAD:** Factor de riesgo interno de un sujeto o sistema expuesto a una amenaza, correspondiente a su predisposición intrínseca a ser afectado o ser susceptible de sufrir una pérdida. La diferencia de la vulnerabilidad de los



elementos expuestos ante un evento determina el carácter selectivo de la severidad de las consecuencias de dicho evento sobre los mismos.

**CREPAD:** Comité regional para la prevención y atención de desastres

**CLOPAD:** Comité local para la prevención y atención de desastres.

**ZAVA:** Zona de amenaza volcánica alta.

**EFICACIA Y LEGITIMIDAD:** De acuerdo al tema de análisis es procedente tener claros los conceptos de los requisitos de eficacia y validez de las normas analizadas.

Los requisitos que ha de cumplir una norma jurídica para ser legítima son tres: validez, justicia, y eficacia. Esta legitimidad se subdivide en dos legitimidad formal y material. La formal se entiende como el correcto proceder de los órganos estatales con respecto a todos los procedimientos establecidos en el Ordenamiento Jurídico. La legitimidad material es aquel consenso (reconocimiento) del pueblo creado en aprobación de la ley creada o de la actuación gubernamental.

La eficacia se refiere al seguimiento o acatamiento de la norma. Una norma es eficaz si la población la cumple, con independencia de si la percibe como justa o válida, e ineficaz si es ampliamente desobedecida. Por ejemplo, la prohibición de aparcar en doble fila suele ser percibida por todo el mundo como algo justo, y es desde luego una prohibición válida. Sin embargo es desobedecida por la gran mayoría de los conductores. La eficacia es una cuestión descriptiva y fáctica, referida a los hechos (“ocurre un acatamiento generalizado de la norma...”).

En resumen:

- La coincidencia de justicia, validez y eficacia en una norma jurídica es la medida de su legitimidad. (Así pues ya que la legitimidad es graduable, cada norma jurídica será más o menos legítima).
- Cuando una norma es percibida por la sociedad como legítima es masivamente obedecida, no siendo necesaria la sanción salvo en casos puntuales. Dicho a la inversa: El cumplimiento de una norma jurídica de manera habitual y sin necesidad de recurso a la violencia suele ser prueba de que es percibida como legítima.
- Cuando una norma es percibida como ilegítima es masivamente desobedecida (a no ser que se recurra, directamente, a la sanción, y por tanto a la violencia). En general, el ejercicio habitual de la sanción y la violencia por parte del Estado para hacer efectivo el cumplimiento de una norma jurídica es síntoma inequívoco de que o bien es inválida, o bien es percibida como injusta, o bien es ineficaz (ó dos de las tres ó las tres cosas al mismo tiempo).

Si la validez de un orden jurídico, considerado por así decirlo, como un sistema cerrado de normas, depende de su eficacia, o sea de una correspondencia general entre este orden y los hechos a los cuales se aplica, esto no significa que la validez de una norma tomada aisladamente depende de la misma manera de su eficacia. La validez de un orden jurídico subsiste aún si algunas de sus normas están desprovistas de eficacia, y estas permanecen válidas si han sido creadas de la manera prescrita por este orden. La validez de una norma aislada se determina en relación con la primera Constitución, de la cual depende la validez de todas las normas que pertenecen al mismo orden jurídico. Si esta primera Constitución es válida, todas las normas creadas conforme a sus disposiciones lo son también. El principio de efectividad, tal como es conocido por el derecho internacional, sólo se aplica de modo inmediato a la primera Constitución de un orden jurídico nacional, es decir, a un orden considerado en su conjunto y no a cada una de sus normas tomadas aisladamente. Esta ausencia posible de concordancia entre la validez y la eficacia de una norma jurídica particular muestra una vez más la necesidad de distinguir netamente entre estas dos nociones.

El principio de efectividad no es solamente una regla del derecho internacional positivo; puede también formar parte de las normas positivas de un orden jurídico nacional en la medida en que éste haga depender la validez de ciertas normas de su eficacia. Tal sucede, especialmente, cuando la Constitución escrita establece o admite la costumbre como fuente del derecho junto a la legislación. La costumbre puede entonces derogar una ley que ha caído en desuso por el hecho de que durante cierto tiempo no ha sido aplicada por los órganos competentes. Pero aún si la Constitución escrita no reconoce la costumbre como fuente de derecho, puede suceder que los tribunales se rehúsen a aplicar una ley que ha caído en desuso, A menos de considerar tal falta de aplicación como ilícita, es necesario admitir que una norma constitucional de origen consuetudinario permite la derogación de una ley por una costumbre opuesta.

En todos estos casos se trata de la derogación de una norma precedentemente válida. También una ley recientemente dictada es válida aun antes de poder ser eficaz; en tanto que la ley no haya caído en desuso, su no aplicación constituye un hecho ilícito, en la medida en que su aplicación configura el contenido de un deber jurídico y no el de una simple autorización. Hay, pues, siempre un período durante el cual una ley desprovista de eficacia conserva su validez por el hecho de que no ha sido todavía derogada por una costumbre opuesta. Aun en el caso de desuso, la validez y la eficacia no deben ser confundidas.

## INTRODUCCION

Por el hecho de ser personas con capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones, miembros activos de una sociedad cambiante y como seres humanos capaces de aportar recursos humanos y técnicos para los conflictos e inconvenientes que se presentan en nuestra realidad local, es nuestro deber como ciudadanos manifestar, adoptar una actitud activa y analizar desde diversos campos del saber la realidad que se presenta día a día.

Los fenómenos naturales pueden desencadenar efectos adversos a los habitantes de determinado lugar, por cuanto se generan consecuencias de tipo económico, social, psicológico, cultural, entre otros; sin embargo, al considerarlos como producto de la acción de la naturaleza para muchos tiene un nivel alto de aceptabilidad y no analizan cómo pueden actuar y aportar para minimizar el riesgo o manejar determinada emergencia o desastre ocasionados por incidentes que pueden ser causados por el hombre o ser fenómenos naturales. Tampoco se analizan las medidas administrativas adoptadas por las autoridades en razón a que éstas pueden reducir el riesgo, minimizar la vulnerabilidad y en muchos casos evitar la ocurrencia de un evento catastrófico, cuando es mitigable y salvar de esta manera la vida y la integridad de las personas.

Por lo anteriormente expuesto, se aborda un proceso de investigación que se enfoca en el análisis de las normas vigentes para la reglamentación del fenómeno Galeras y sobre las medidas adoptadas por las autoridades de la República en razón de la emergencia suscitada por al reactivación del Volcán Galeras, a la luz de la constitución nacional de 1991; intentando ubicarse frente a una realidad jurídica, administrativa y humana sobre un fenómeno con el cual convive la comunidad pastusa y también concientizar a las personas como sujetos pasivos de las normas y de los actos administrativos, pero también de las consecuencias del fenómeno natural

Es de gran importancia investigar cómo se aplicó el derecho administrativo vigente en nuestro ordenamiento colombiano, en la adopción de las medidas para proteger a los habitantes y para minimizar el riesgo que genera la reactivación del volcán Galeras; debido a que es un tema actual que afecta a nuestra región, además porque existen diversas posiciones con respecto al manejo de la emergencia; siendo necesario tener en cuenta varios puntos de vista y realizar un análisis jurídico de las mismas.

La presente investigación tiene como fin adoptar una posición activa frente al manejo del fenómeno Galeras, sin conformarse con la simple crítica sin fundamento de muchos o la actitud pasiva de convertirse en un simple espectador de una realidad que afecta a nuestra región.

La revisión y análisis jurídico de las medidas, tiene como fin hacer un examen detallado, pudiendo establecer posibles ventajas y falencias, estableciendo además cómo la comunidad ha participado o si por el contrario ha tomado una actitud pasiva frente a la toma de las decisiones.

Además de lo anterior en el presente trabajo se verifica si las medidas adoptadas fueron las más adecuadas y si han sido eficaces, además si gozan de legitimidad. Igualmente se intenta determinar si en una eventual erupción de gran magnitud del volcán Galeras se podría hablar de una eventual responsabilidad patrimonial del estado.

Se analiza de acuerdo al ordenamiento jurídico colombiano, la viabilidad de la medidas preventivas definitivas que la Dirección Nacional Para la prevención y Atención de desastres a propuesto como son: Evacuación, reubicación y del reasentamiento; mecanismos mediante los cuales se pretende brindar protección a las vidas y la integridad de las personas consideradas en alto riesgo. Además de los mecanismos legales para hacerlos efectivos.

Finalmente se analiza la realidad actual consecuencia de un fenómeno natural impredecible e inevitable cual es la reactivación del volcán Galeras desde la perspectiva personal o subjetiva, de cómo una persona natural o entidad puede participar en la adopción de medidas de prevención y en la capacitación sobre emergencias y Desastres, para no ser simples sujetos pasivos de las medidas y de las normas que regulan estos aspectos, sino miembros activos de una sociedad afectada por un fenómeno natural inevitable e impredecible.

Para este propósito se realizara el análisis de la teoría jurídica y la realidad y, a partir de ambas, plantear soluciones desde la Gobernabilidad Democrática como forma de gobierno que tiene presentes las necesidades, prioridades y expectativas de los actores sociales, compagina las mismas con el mandato jurídico-político sobre el cual se estructura el Estado Social de Derecho y permite la participación de los estamentos públicos, privados y de la sociedad civil.

En su primera parte, el trabajo se hace una recopilación de los antecedentes históricos en Colombia acerca de las emergencias y Desastres, resaltando la pertinencia y oportunidad de esta investigación; en la segunda parte, establece un marco se presenta una corta recopilación teórica producto de la lectura y análisis bibliográfico de autores y documentos relacionados con el tema de investigación, de los cuales se extractó los aportes y fundamentos teóricos esenciales para el desarrollo y sustento de la investigación, para terminar concluyendo sobre la eficacia y la legitimidad de las normas creadas para manejar la emergencia suscitada por la reactivación del Volcán Galeras.

El desarrollo del presente trabajo se dió bajo los parámetros metodológicos inmersos e implícitos en la teoría del derecho administrativo de la Universidad de Nariño, con lo cual se pretende que el trabajo se convierta en un aporte sustancial de acciones y estrategias relacionadas con el tema expuesto a investigaciones futuras.

## RESUMEN

Al expedirse una norma y analizada desde la perspectiva finalista, ésta siempre encarna unos objetivos de acuerdo al hecho o acto jurídico que pretenda regular; es por esto que es obligación del intérprete y aplicador de la norma establecer mecanismos para cumplir con las mismas, aplicando los principios del derecho pero sobre todo, contextualizarla ante una realidad cambiante y multidisciplinaria.

La norma por si misma no es eficaz, requiere de una adecuada interpretación, de analizarla y aplicarla a la luz de otros campos del saber y en muchos casos requieren de voluntad política del gobernante.

De acuerdo a los mecanismos que se establezcan para el cumplimiento de las normas especiales para el manejo de la emergencia del volcán Galeras y el logro de los objetivos, se hablará de eficacia de las normas. Sin embargo, si éstas no se materializan, los objetivos y derechos que inspiraron su expedición se quedarán desprotegidos y consecuentemente a esto, se genera deslegitimación no solo de la norma sino de la institucionalidad del Estado.

Dentro del objetivo general del presente trabajo y el tema planteado, se pretende analizar la eficacia de la normatividad especial expedida en razón de la emergencia suscitada por la reactivación del Volcán Galeras y las medidas adoptadas en desarrollo de las mismas. Igualmente se analiza la posición de algunos sectores de la población con el fin de tener una idea clara con respecto a la legitimidad de las mismas, entendida ésta como el grado de aceptación y acatamiento que logran por parte de la población.

Se logra concluir que la norma no es eficaz por el simple hecho de ser legal y que inicialmente puede estar revestida de legitimidad, sin embargo al incumplirse los objetivos y al ser estos aplazados en el tiempo y en consideración a que tratándose de una situación de desastre las medidas en desarrollo de las normas deben ser ejecutadas en forma inmediata, generan desconfianza, incertidumbre, rechazo como muestras de la deslegitimación y lo que es mas grave los derechos fundamentales que se pretende proteger continúan en el mismo o peor estado de vulnerabilidad.

Igualmente se puede deducir que para el aspecto jurídico no es suficiente el logro de determinado objetivo, en las medidas a adoptarse o mecanismos ideados para su cumplimiento, se deben considerar aspectos psicológicos, sociales, culturales, económicos entre otros, los cuales son requeridos para el adecuado desarrollo de un comunidad y para la prevalecia del derecho a la vida, pero entendida no solo como el estado natural de estar vivo, sino acorde con el la dignidad de la persona en vigencia de un estado social de derecho.

## ABSTRACT

In issuing a standard an analyzed front the perspective finalist is always incarnated goals according to the event of legal act seeks to regulate this is why it is the duty of interpreting and applying the standard set mechanisms to comply with same principles applying the law on everything but a reality to changing contextualizing multidisciplinary.

The standard by itself is not effective, requires a proper interpretation to analyze an apply in the light of other fields of knowledge and in many cases require the governing political

Agreement to establish the mechanisms that for special meeting standards for emergency management Galeras volcano and the achievement of those goals they talk of effectiveness of the rules. however if you are not materialized, objectives and rights issue is that inspired his left unprotected and consequently delegitimization this is not only generate standard but the state institutions.

Within the overall objective of this study and the question asked, is to examine the effectiveness of regulation issued in special reason for emergency raised by the galeras volcano reactivation and action in development thereof. also examined the position of some sector population in order to have a clear idea as to the merits of the same, understood as the degree of acceptance and abide by the people.

It does conclude that the rule is not effective for the simple fact of being legal and initially may be coated with legitimacy, but the missed the targets and when these delayed in time and in consideration that this is a situation of disaster developing measures of the rules must be implemented immediately generate distrust, uncertainty, rejection and samples of discrediting and what is more serious fundamental rights continue to be protected in the same or worse state of vulnerability

Similarly we can deduce that the legal aspect is not sufficient for achieving certain objectives, in medid to be made or designed for compliance mechanisms should be considered aspects, psychological, social, cultural, economic and others, which are required adequate apra community development and the prevalence of right to life, not just the natural state of being alive, but according to the dignity of the person in place of a social state of law.

## 1. ELEMENTOS GENERALES

### 1.1 TEMA

Emergencia por la reactivación del Volcán Galeras.

### 1.2 TITULO

EFICACIA Y LEGITIMIDAD DE LA NORMATIVIDAD EXPEDIDA CON MOTIVO DE LA EMERGENCIA SUSCITADA POR LA REACTIVACION DEL VOLCAN GALERAS.

### 1.3 PROBLEMA DE INVESTIGACION

**1.3.1 Descripción del problema.** Los fenómenos naturales pueden desencadenar efectos adversos a los habitantes de determinado lugar por cuanto se generan consecuencias de tipo económico, social, psicológico, cultural, entre otros, sin embargo al considerarlos como producto de la acción de la naturaleza, para muchos tiene un nivel alto de aceptabilidad y no analizan cómo pueden actuar y aportar para minimizar el riesgo o manejar determinada emergencia o desastre ocasionados por incidentes que pueden ser causados por el hombre o ser fenómenos naturales. Tampoco se analizan las medidas administrativas adoptadas por las autoridades en razón de que estas pueden reducir el riesgo, minimizar la vulnerabilidad y en muchos casos evitar la ocurrencia de un evento catastrófico, cuando es mitigable y salvar de esta manera la vida y la integridad de las personas.

Existe normatividad vigente que reglamenta lo relacionado a las emergencias y Deasatres e incluso decretos especialmente expedidos para reglamentar las medidas a adoptarse en relación al volcán Galeras, sin embargo las consecuencias de la reactivación del Volcán Galeras, siguen produciendo los mismos efectos y los afectados siguen manteniendo una posición que va en contra de las medidas adoptadas y a una eficiente cultura de prevención.

Esta situación inmutable de la comunidad frente a un riesgo que va en aumento día tras día, debe llamar la atención de todos los estamentos y ciudadanía en general, pues no es lógico que se caiga en un letargo o actitud pasiva y sometida al devenir de la eventualidad en la ocurrencia de un hecho catastrófico, cuando existen acciones que se pueden y se deben tomar para minimizar o evitar en su totalidad el riesgo.

**1.3.2 Formulación del Problema.** ¿Qué mecanismo debe adoptarse por parte de las entidades estatales para lograr la legitimidad y eficacia de las normas adoptadas en razón del Volcán Galeras y cuál debe ser la actitud de un ciudadano frente a un riesgo inminente que pone en peligro su integridad personal?

### 1.4 OBJETIVOS

**1.4.2 Objetivo General.** Realizar un análisis sobre la eficacia y legitimidad de la normatividad y de las medidas adoptadas por las autoridades de la República frente al fenómeno volcánico Galeras y sobre la posición de los sujetos pasivos de las mismas.

#### **1.4.3 Objetivos Específicos.**

- Definición e identificación de derechos fundamentales que se ponen en riesgo debido a la emergencia suscitada por la reactivación del volcán Galeras la luz de la constitución política.
- Establecer si existe legalidad y legitimidad en las medidas adoptadas por el fenómeno Galeras.
- Evaluar de manera objetiva la eficacia de las medidas.
- Describir las diversas posiciones de la comunidad con respecto al fenómeno volcánico y sus consecuencias.
- Identificar las posibles fortalezas y debilidades en el manejo de la emergencia, mediante el análisis del entorno actual con referencia a los aspectos demográfico, político, jurídico, tecnológico, económico, social y ecológico.

### **1.5 JUSTIFICACION**

El presente trabajo como requisito para optar al título de Especialista en derecho administrativo, tiene por objeto estudiar profundamente y desde un enfoque político-constitucional las medidas adoptadas por parte de las entidades administrativas en razón de la emergencia suscitada por la reactivación del Volcán Galeras del Municipio de Pasto, en aplicación al artículo 2 de la Constitución Política de Colombia que reza:

**“Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Es innegable que el fenómeno Galeras tiene incidencia sobre los aspectos económicos, sociales y culturales de la región en la que tiene influencia y por lo tanto es importante que existan voces que se pronuncien sobre evaluaciones y análisis, con el fin de determinar si ha existido indebida aplicación de la



normatividad vigente o por falta de garantías jurídicas o instrumentos legales, o siendo estas adecuadas, su interpretación y aplicación se modifica de acuerdo a las políticas públicas de quien ostente el poder o de acuerdo a la legitimidad de las medidas y las normas por parte de los sujetos pasivos de las mismas.

El análisis jurídico y práctico realizado, indica que existen las garantías normativas para el manejo de la emergencia, pues desde un enfoque jurídico-constitucional se demuestra que las emergencias y los desastres han sido priorizadas por cuanto la vida y la integridad personal de las personas en Colombia se halla plenamente protegida.

Ahora, si la conclusión a la que se arrima en este estudio es la ineficacia de la normatividad, es importante encontrar una razón que sirva de explicación y que se constituya en una base para la formulación de nuevos procesos y acciones con mejor aceptación de la comunidad y con un altísimo nivel práctico; pues al parecer la falla fundamental se encuentra en una mala formulación de las políticas públicas y a un deficiente funcionamiento de las instituciones nacionales responsables de hacer valer el más importante de los derechos: el Derecho a la Vida e integridad personal como pilar y razón de ser del Estado de Derecho.

## 2. MARCO REFERENCIAL

### 2.1 MARCO CONTEXTUAL

**2.1.1 Reseña Histórica. Antecedentes históricos de la normatividad que regula los desastres en Colombia.** En la vivencia diaria, pueden suceder muchos hechos que pueden tener implicaciones jurídicas, sociales, económicas, culturales, etc., sin embargo, existen algunos que pueden generar consecuencias catastróficas y pueden ser originados por la naturaleza constituyéndose en fenómenos naturales como sismos, inundaciones, huracanes o erupciones volcánicas o pueden presentarse emergencias y Desastres causados por el hombre o antrópicos, como por ejemplo los incendios, los atentados terroristas, los accidentes de tránsito, entre otros.

Las emergencias y desastres tienen muchos efectos que pueden ocasionar costos materiales, pérdida de identidad cultural, efectos psico-sociales y en el peor de los casos la pérdida de vidas humanas.

En Colombia se comenzó a adoptar reglamentación relacionada con los desastres en la década de los ochenta y se empezó a trabajar con las personas a través de campañas y en las instituciones educativas, con respecto a la relación de la población con el ecosistema y a la construcción de cultura de prevención en relación al medio ambiente y a la conciencia de que se pueden generar desastres que conllevan a debilidad económica e inestabilidad política. Esta vulnerabilidad socio-económica hace que un desastre natural se convierta en una verdadera catástrofe humana material y social.

El 13 de noviembre de 1985 se presentó la erupción del Volcán Nevado del Ruiz con un saldo trágico de aproximadamente 20 mil muertos y varios millones de dólares en pérdidas económicas.

El número de damnificados de la crisis sísmica del eje cafetero fue de aproximadamente 5.000 personas muchos de los cuales paulatinamente regresaron a Armenia

En consideración a la ocurrencia de Desastres Naturales en Colombia han generado cambios en la legislación y en la manera de enfrentarlos; ejemplo de ello fue la expedición de la ley 400 de 1984, el Código colombiano de construcciones SISMO resistentes después del sismo de Popayán en 1983. Igualmente a raíz de la erupción del nevado del Ruiz en 1985.

Se promulgó la ley 46 de 1989 mediante la cual se creó el sistema nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la reglamentación del sistema se realizó en mayo de 1989 mediante el Decreto Ley 919; la ley 9 de 1989 y 2 de 1991 de reforma urbana, obligan a las autoridades municipales a tener en cuenta las amenazas naturales para el ordenamiento territorial. (Saavedra 1996)

**Emergencia suscitada por la reactivación del volcán Galeras.** El Volcán Galeras se encuentra ubicado sobre la convergencia de las cordilleras Central y Occidental en el llamado Nudo de Los Pastos, al suroccidente de Colombia, en el Departamento de Nariño, y es uno de los volcanes de mayor actividad en el país. Ha presentado varios ciclos de actividad, siendo este último el comprendido entre febrero de 1991 a hoy. En el país, es considerado como uno de los volcanes con una alta recurrencia eruptiva.

En los últimos años el Volcán ha registrado actividad permanente, caracterizada por eventos eruptivos explosivos y emisiones de cenizas y gases, presentándose la última erupción de carácter explosivo el 2 de Enero del 2010.

A partir del año 2004, el volcán Galeras se reactivó y con el fin de atender la emergencia y minimizar el riesgo, las autoridades territoriales y el gobierno nacional, debieron adoptar medidas en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. (Fuente: COMPES 3105 del 2007)

Registros fotográficos publicados en el libro de Martínez Sierra (2002, 79 y 90), permiten observar una erupción ocurrida en 1932 y otra registrada en 1936. La imagen de 1932 muestra una columna que se dirige hacia arriba, mientras que la imagen de 1936 muestra un pequeño flujo piro clástico desplazándose hacia el norte.

Figura 1.  
Fotografía de Erupción 10 de octubre de 1932



Figura 2.

Fotografía de Erupción 27 de agosto de 1936



Fuente: Reproducción de Foto Herrera, Pasto. En: Martínez Sierra (2002), L.a. Historia de la actividad del volcán Galeras y percepción de los fenómenos telúrico-volcánicos en el contexto cultural de Pasto. Santafé de Bogotá. El Malpensante.

La reactivación del volcán Galeras es un fenómeno natural impredecible e inevitable, el cual sin que se haya presentado una erupción de grandes proporciones ejerce influencia negativa por el simple hecho de incrementar el nivel de actividad que tiene trascendencia en la vida de los habitantes de los municipios cercanos sobre los cuales ejerce influencia, pero especialmente a los núcleos familiares cuyos predios se encuentran ubicados en zona de amenaza alta de acuerdo con el mapa establecido por INGEOMINAS, quienes se han sentido afectados en forma directa en los aspectos social, cultural, psicológico y económico por este fenómeno natural.

**2.1.2 Diagnóstico situacional de la población afectada.** Con respecto a las características de las viviendas que habitan los propietarios y poseedores de la ZAVA se tienen 3 prototipos: vivienda netamente rural, vivienda suburbana y vivienda urbana. La primera, conserva sus tradiciones en materiales, distribución y entorno; la segunda (suburbana) es vivienda de transición entre la influencia de la ciudad y los patrones de la casa campesina, conserva huertos, sembrados y dispone de infraestructura de mediano desarrollo (acueductos rurales, alcantarillados parciales o conectados a redes urbanas, electrificación y teléfonos) y la tercera, es una vivienda atípica de tipo urbano con mezcla de variados estilos, los materiales se localizan primordialmente en centros poblados, por el contraste se sale del entorno, sin embargo eleva el valor de los predios y terrenos debido a su alta inversión y genera disparidades en la clasificación de áreas morfológicas físicas y homogéneas para efectos de avalúos catastrales o comerciales.

CUADRO 1.

CENSO DANE - ZAVA

Municipio	Viviendas	Personas	Hogares	Unidades productivas
Pasto	1.225	5.363	1.220	90
La Florida	675	2.118	580	103
Nariño	135	454	122	6
<b>Total</b>	<b>2.035</b>	<b>7.935</b>	<b>1.922</b>	<b>199</b>

Fuente: DANE, Censo de Población y Vivienda Zona de Amenaza Alta del Volcán Galeras, Agosto de 2005.

Para el manejo de los predios, la normatividad ha establecido diferentes situaciones para en la que se encuentran enmarcados sus propietarios, poseedores, arrendatarios y “arrimados”. Esta clasificación es como sigue:

**Propietarios con escritura registrada:** Se avalúa tanto el terreno como las mejoras, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos: a) Escritura pública que demuestre la propiedad del inmueble, b) folio de matrícula inmobiliaria con expedición no mayor a 30 días calendario, c) recibos de pago de servicios públicos y d) boletín catastral.

**Propietarios que no registraron las escrituras:** Se asimilan a poseedores porque no existe traslado del dominio. Se avalúan solo las mejoras; los requisitos son los mismos de los poseedores.

**Propietarios con escritura con registro de falsa tradición:** Se asimilan a poseedores porque no existe traslado de dominio. Se avalúan solo las mejoras; los requisitos son los mismos de los poseedores.

**Poseedores:** Se le avalúa para pago de mejoras y debe cumplir como mínimo con los siguientes requisitos: a) Promesa de compraventa, b) declaración del poseedor del tiempo que lleva habitando el predio, respaldada con la firma de dos testigos o del Corregidor, c) recibos de servicios en donde se establezca que la familia ha solicitado el servicio, que lo cancelaba o cancela actualmente, para establecer el tiempo de permanencia en el predio y la habitabilidad del mismo en el momento de la identificación, d) boletín catastral y e) pago de impuesto predial.

**Arrendatarios Urbanos:** No existe enajenación por que no tienen calidad ni de propietarios ni de poseedores; no hay nada que comprar o vender. Se les hace acompañamiento social y pueden tener acceso a alguna de las compensaciones como la de traslado. Se les debe brindar asesoría para postulación al subsidio familiar de vivienda que otorga el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el cual tienen prioridad; los arrendatarios que sean empleados, se podrán postular al subsidio de vivienda

que otorgan las Cajas de Compensación familiar. Para ellos no hay reconocimiento de Valor Único Complementario.

**Arrendatarios rurales:** Se sugiere revisar con el Ministerio de Agricultura la posibilidad de otorgar subsidios para vivienda rural, siempre y cuando las familias cumplan con lo requisitos.

Los familiares que aparecen como de un mismo hogar, pero que tienen un núcleo familiar diferente, aunque viven bajo el mismo techo, llamados en la zona los “arrimados”, se les da el mismo tratamiento que a los arrendatarios.

El tema de los arrendatarios, tanto a nivel urbano y rural requiere de un enfoque organizacional por cuanto para poder acceder a los SFV, se requiere de un esquema financiero que les permita completar el valor total de la solución habitacional. Se puede afirmar que las familias residen en la zona, entre otros factores, por el valor económico del canon de arriendo y por la cercanía de los centros poblados con Pasto.

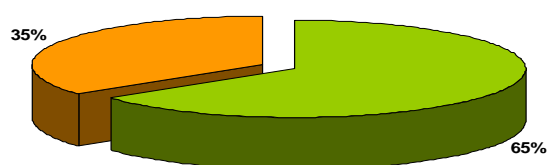
Cuadro 2.

Participación de la población en ZAVA Municipios de Pasto, Nariño y La Florida

MUNICIPIO	PASTO	NARIÑO	LA FLORIDA	TOTAL ZAVA	% ZAVA
RURAL	4.189	454	497	5.140	64,78
URBANO	1.174	0	1.621	2.795	35,22
<b>TOTAL</b>	<b>5.363</b>	<b>454</b>	<b>2.118</b>	<b>7.935</b>	<b>100,00</b>

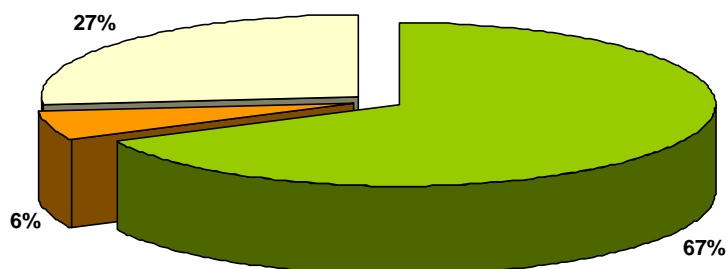
Fuente: DANE, Censo ZAVA agosto de 2005. CREPAD.

PARTICIPACION DE LA POBLACIÓN EN ZAVA (MUNICIPIOS DE PASTO, NARIÑO Y LA FLORIDA)



■ RURAL ■ URBANO

Fuente: DANE, CENSO ZAVA agosto 2005. CREPAD



■ PASTO ■ NARIÑO ■ LA FLORIDA

Fuente: DANE, CENSO ZAVA agosto 2005. CREPAD

Cuadro 3.  
Ubicación de la población dentro del área de influencia del Volcán Galeras

MUNICIPAL	CORREGIMIENTO	POBLACIÓN	PARTICIPACIÓN MPAL (%)	PARTICIPACION DENTRO DE ZAVA (%)
PASTO	<b>Genoy</b>	<b>3358</b>	<b>62,61</b>	<b>42,32</b>
	Mapachico	1366	25,47	17,21
	C.U. Briceño	569	10,61	7,17
	Otros	70	1,31	0,88
	<b>TOTAL</b>	<b>5363</b>	<b>100,00</b>	<b>67,59</b>
LA FLORIDA	Especial	427	20,16	5,38
	El Rodeo	70	3,31	0,88
	<b>Casco Urbano</b>	<b>1621</b>	<b>76,53</b>	<b>20,43</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>2118</b>	<b>100,00</b>	<b>26,69</b>
NARIÑO	<b>Chorrillo</b>	<b>388</b>	<b>85,46</b>	4,89
	Especial	66	14,54	0,83
	<b>TOTAL</b>	<b>454</b>	<b>100,00</b>	<b>5,72</b>

Fuente: Diagnóstico IPC.

Cuadro 4.  
Calidad de tenencia de la vivienda dentro del área de influencia del Volcán Galeras

MUNICIPIO	TENENCIA DE LA VIVIENDA					
	ARRIENDO	PROPIA	MEDIERIA	ANTICRESIS	OTRA SIT	SIN INF
LA FLORIDA	16%	74%	1%	1%	9%	0%
NARIÑO	4%	82%	3%	2%	9%	0%
PASTO	10%	73%	1%	0%	12%	3%
<b>TOTAL</b>	<b>11%</b>	<b>74%</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>	<b>11%</b>	<b>2%</b>

Fuente: Diagnóstico IPC.

**2.1.3 Derechos fundamentales comprometidos por la emergencia.** La constitución como columna vertebral del derecho establece los parámetros que deben ser tenidos en cuenta por el legislador al momento de proferir las leyes y para quienes aplican el ordenamiento jurídico, parámetros para su interpretación. Por lo tanto corresponde al legislador reglamentar la aplicación y ejercicio para garantizar los principios constitucionales y la prelación de los derechos establecidos en la misma.

**El derecho a la vida**, es el más importante de los derechos, sin embargo no es absoluto en el sentido de que una persona puede disponer de su vida, los primeros obligados a respetar y a propender por la vida es la propia persona titular de ese bien jurídico tutelado.

El derecho a la vida puede ser afectado, por cuanto al presentarse una erupción de grandes proporciones, como se menciona en el Decreto 3905, el estudio de INGEOMINAS indica que la ZAVA tiene “una probabilidad mayor al 20% de que sucedan eventos volcánicos con la mayor severidad (severidad 5), principalmente por flujos piroclásticos y también por flujos de lodo, proyectiles balísticos (caída de piedras), onda de choque (ruido explosivo) y alta

concentración de gases, lo que tendría como consecuencia que no haya ningún sobreviviente y que las viviendas sean destruidas” (Presidencia de la República de Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia, Decreto 3905 de 2008, 4).

Por lo expuesto, la integridad personal se vería afectada seriamente por cuanto una erupción de gran magnitud no daría tiempo a los habitantes de la zona a trasladarse a otro lugar estando en curso la erupción, es por esto que técnicamente la medida de trasladar en forma definitiva a las comunidades es la más conveniente.

Sin embargo en consideración a la realidad y a la luz de la constitución nacional también están amenazados otros derechos:

**Derecho a una vivienda digna.** El traslado de las poblaciones debe hacerse en condiciones de dignidad dadas las circunstancias asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada e igualmente, las condiciones del lugar a donde serían reasentadas las comunidades debería cumplir con adecuadas condiciones en consideración a servicios públicos, vías de acceso, presencia estatal y en general, todas aquellas condiciones para el adecuado desarrollo de la comunidad.

**Los derechos de los niños,** de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad. Debe darse prioridad a estos grupos considerados protegidos dadas sus condiciones de vulnerabilidad, en consideración a que se debe propender por la garantía del derecho a la igualdad material

Fotos de comunidad en sitios de encuentro establecidos en plan de contingencia Municipio de Pasto. .







**El derecho a la igualdad.** Dado que a pesar de que la única circunstancia que diferencia a la población ubicada en zona de riesgo de los demás habitantes del territorio colombiano es precisamente su situación de riesgo, la que puede generar discriminación por inadecuada protección y falta de adopción de medidas adecuadas e inmediatas para minimizar las consecuencias negativas de la reactivación del volcán Galeras.

**El derecho a escoger su lugar de domicilio.** En la medida que para los habitantes de la zona de amenaza alta, el sitio es el que ellos escogieron para vivir y al aplicar políticas de reasentamiento, deben optar por otro sitio desconocido para ellos. Se debe tener en cuenta que de acuerdo a su posición, el territorio hace parte de su identidad cultural pero para mitigar el riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, sin duda, se deben trasladar a otro lugar diferente a su sitio habitual de residencia y trabajo.

**El derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación.** Se ve afectado por el ambiente de inestabilidad que antecede a las erupciones, la demora en la adopción de medidas definitivas y por las presiones de los líderes comunales, quienes no pueden adoptar una posición personal ni decidir de acuerdo a su criterio, por cuanto sus intereses están protegidos por las decisiones de las entidades competentes considerando la reglamentación especial.

**El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida,** La erupción volcánica puede transgredir el derecho a la salud, por cuanto tal como se conoce de fenómenos de naturaleza, la lava, los flujos piro clásticos, el magma,

la ceniza, entre otros elementos, pueden ocasionar perjuicios a las vías respiratorias y al cuerpo humano en general.

**El derecho a la propiedad privada.** Considerando el fenómeno volcánico y que las medidas que se han adoptado son de público conocimiento, las personas que evacúan hasta los albergues temporales solicitan el acompañamiento de las entidades de seguridad por cuanto personas inescrupulosas, intentan sacar provecho ilícito de la situación y se apoderan de los bienes muebles ubicadas en las viviendas que son evacuadas.

**El derecho a circular libremente por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir,** porque al hablar de evacuación aunque sea con carácter temporal, ésta en ocasiones no es voluntaria. Igualmente cuando hablamos de reasentamiento, aunque se intente mantener la identidad cultural de la comunidad reasentada y se logre establecer en un lugar adecuado para su desarrollo, este no ha sido elegido por los habitantes, sino impuesto.

## **2.2 MARCO TEORICO**

**2.2.1 Antecedentes. Emergencia Volcán Nevado del Ruiz.** Encontramos que en la historia de Colombia está registrado un fenómeno natural similar al que se está presentando en el Departamento de Nariño en razón de la emergencia suscitada por la reactivación del Volcán Galeras: La erupción del Volcán Nevado del Ruiz que afectó al Municipio de Armero, con la diferencia que para el 13 de Noviembre de 1985 no existía normatividad especial que regulara los aspectos relacionados con las emergencias y Desastres; y otra diferencia muy importante es que de la erupción del volcán nevado del Ruiz si hubo víctimas.

Haciendo un análisis del desastre ocasionado en razón de la erupción del volcán nevado del Ruiz, se hubiese podido minimizar la magnitud de la tragedia si hubiera existido un mejor flujo de comunicación, organización y prevención, porque no se divulgó las anteriores erupciones del volcán y el tiempo cíclico en que estas se repiten. Cuando el 22 y 23 de diciembre de 1984 el volcán dio su primera manifestación con fumarolas, se crearon Comités de Emergencia en Caldas y Tolima y se implementó en la zona volcánica monitoreo permanente del cráter.

Estos comités realizaron mapas de riesgo que fueron difundidos en los departamentos de influencia del volcán, igualmente se distribuyeron cartillas de información sobre qué hacer en situación de erupción. A diferencia de la emergencia de nuestra región, en Armero, no existía a nivel local y regional verdaderas organizaciones para la atención de emergencias y de socorro, tampoco se contaba con las técnicas de aplicación de primeros auxilios, rescate, autonomía de operación y sostenibilidad.

Para el año 1985 en el país había exceso de centralización administrativa en el tema de los desastres, por eso, los municipios ignoraban su papel de gestores ambientales y de entidades preventivas. Encontramos que los habitantes de

Armero desconocieron los comunicados de Ingeominas de la época, quien mediante un artículo dijo que existía peligro de una nueva erupción. Un representante de Caldas citó a cuatro Ministros del Despacho y les explicó con recuentos históricos cuál era la gravedad del asunto, lo consideraron sensacionalista y le respondieron que ya había monitoreo en la zona y comités de desastre.

A pesar de que instituciones como Ingeominas, el Instituto Geofísico de los Andes, el Centro de Vulcanología, Instituciones sin ánimo de lucro y entidades internacionales, habían anunciado el riesgo y trataban de contrarrestarlo, no se les prestó atención, pues Ocho días antes del evento, el palacio de Justicia había sido tomado por el M-19 y todo el centro de atención estaba allí.

Según la investigación reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres en América Latina realizada por el Banco Interamericano de desarrollo (BID) y Naciones Unidas (ONU), la tragedia en daños totales le costó a Colombia 465 millones de dólares, que con una ayuda internacional de 13'622.694 dólares y aproximadamente 2'633.640 dólares en recursos humanos y en especie, más la solidaridad nacional que donó alimentos, frazadas, antibióticos, medicamentos, vendajes y ayuda humanitaria, se pudo solventar.

En la emergencia participaron cerca de 4175 hombres del ejército, la Fuerza Aérea Colombiana, Policía Nacional, DAS, Defensa Civil, Cruz Roja, entidades de Salud, Universidades, entre otras. Además alrededor de 112 vehículos (entre transporte terrestre y aéreo) estuvieron en la zona, subsidiados por ECOPETROL.

Todos los recursos fueron destinados a la rehabilitación de la zona. Se firmaron varios decretos, entre ellos el de emergencia económica, la creación de Resurgir para canalizar todos los dineros que llegaron a la zona. Igualmente se comenzaron las labores destinadas a fortalecer la capacidad de respuesta de los municipios e instituciones con respecto a los desastres.

Encontramos que uno los factores humanos fueron trascendentales a la hora de minimizar los efectos de la erupción, los políticos a nivel nacional y regional fueron negligentes y abandonaron a su suerte al alcalde local. Como se dijo, el volcán avisó con suficiente anticipación para que se hubieran tomado las medidas necesarias. Dar la orden de evacuación a 30.000 personas implicaba una preparación de un sitio y de los recursos para hacerlo posible.

Pero a los informes técnicos y científicos no se les prestó la suficiente credibilidad y más bien por el contrario, hubo quienes acusaron de alarmistas a aquellos que hicieron el debate en el congreso antes de que la tragedia ocurriera. Llama igualmente la atención la centralización de las decisiones en ese momento en Bogotá. Los políticos locales y regionales dependían de lo que se definiera en Bogotá y esto les impidió actuar cuando empezó a caer ceniza sobre Armero.

“Paradójicamente los habitantes de Armero como los de la mayor parte de las distintas poblaciones de Colombia dependían de lo que dijera el cacique o el

gamonal y manifestaban su confianza a quienes ejercían el liderazgo local. Por esa razón cuando el cura párroco y el profesor tranquilizaron con sus voces la alarma que empezaban a manifestarse, los armeritas tomaron en serio las recomendaciones que ellos les hicieron. Regresaron a sus casas y se cubrieron la nariz con un pañuelo húmedo. Un factor que también contribuyó a la falta de preparación frente al riesgo fue la falta de conocimiento que la gente tenía sobre éste fenómeno físico pero sobre todo el hecho de que el volcán no estaba integrado dentro del paisaje de los armeritas.

Se había perdido la memoria colectiva y prácticamente el hecho de que Armero había sido destruido tres veces era desconocido por la mayor parte de la gente. Cuando nosotros hicimos talleres de prevención de riesgos en Guayabal en 1992, nos encontramos que para un porcentaje importante de los asistentes (30%), la probabilidad de que Armero se volviera a ocupar no era extraña. Para ellos la explicación eran los elementos de su propia identidad que estaban ligados a la tierra, pero también a la riqueza de ese suelo que produce hasta tres cosechas al año. Sin embargo haciendo un ejercicio de proyectarse al futuro, pensaban que próximamente las medidas de protección y de prevención mejorarían y esto aseguraría la posibilidad de tener alarmas que funcionarían y en ese caso tendrían el tiempo suficiente para evacuar. La catástrofe se manifestó como caos, como ruptura, como movimiento. Pero también abrió posibilidades de reconstrucción de redes sociales y del tejido social roto.

En esto la acción de las mujeres fue definitiva, su vinculación con la vida, con los hijos, con la familia, la llevaron a asumir un rol protagónico en donde la flexibilidad en los roles que desempeña fue elemento positivo en las tareas de reconstrucción.

En términos económicos, la reconstrucción no modificó las estructuras rígidas de la exclusión. Se podría decir que las medidas de emergencia económica que se tomaron después de la catástrofe y que contemplaban entre otras cosas la exención de impuestos favorecieron principalmente a las capitales de los dos departamentos afectados a saber Ibagué y Manizales y a los propietarios de las grandes haciendas. El mismo Pedro Gómez, gerente de Resurgir reconocía que los trámites para tener acceso a los créditos eran tan difíciles de cumplir que los pobres no habían podido tener acceso a ellos. La reconstrucción de los pobres fue dejada en su mayor parte a las organizaciones no gubernamentales que en el caso de la generación de ingresos dieron paliativos que con el tiempo se verificó que fracasaron. (SAAVEDRA, Rosario, CINEP, 1995/12/01 Colombia).

## **2.2.2 Entidades competentes para adoptar medidas en razón de la emergencia.**

- **El sistema Nacional Para la Prevención y Atención de emergencias y Desastres y sus características.** El sistema Nacional Para la Prevención y Atención de emergencias Y Desastres se encuentra conformado por diferentes entidades y entes entre los que se encuentran los comités regionales y locales de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres, los cuales tienen como función principal coordinar las actividades y adoptar desiciones con el fin de

establecer los planes de contingencia en los cuales se establecen los procedimientos y actividades de carácter operativo, técnico, financiero y administrativo, igualmente se establecen responsabilidades de acuerdo a la competencia legal y la complejidad del desastre.

- Es Descentralizado, lo cual significa que la responsabilidad principal de prever el riesgo, atender la emergencia y ejecutar actividades de recuperación recae en las entidades de nivel local. Las entidades departamentales y Nacionales entran a operar en caso de que la capacidad de respuesta local no sea suficiente, capacidad de respuesta, cuando el desastre trascienda el nivel local o regional y finalmente opera en brindar la asistencia técnica.
- Es Participativo: Se vincula a la comunidad afectada en labores de prevención, atención y recuperación. Aunque es coordinada por el gobierno, pueden participar entidades públicas y privadas
- Énfasis principal, la prevención, es por esto que se deben incluir el concepto de riesgo dentro de los planes de desarrollo departamental o local y dentro de los planes estratégicos de las entidades gubernamentales.
- El sistema no concentra recursos financieros en una sola entidad, las entidades estatales deben apropiarse recursos destinados a la prevención y atención cuando se requiera.

Hacen parte del sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres el Comité regional para la prevención de Desastres CREPAD Y Comités locales para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD.

Para el caso que nos ocupa en nuestro departamento cuenta con el CREPAD, comité regional Para la Prevención y Atención de Desastres y los Municipios deben dar cumplimiento al decreto 919 de 1989 en el cual se establece la obligatoriedad de conformar los comités locales para la Prevención y Atención de Desastres.

A nivel local la administración Municipal cuenta con el comité local para la Prevención y Atención de Desastres, conformado por entidades que hacen parte del nivel central del Municipio, por entidades de carácter descentralizado, entidades de socorro, representantes de las empresas de servicios públicos, personería, contraloría, entre otras.

- **Fondo Nacional de Calamidades.** Hace parte del sistema nacional para la prevención y atención de desastres. El fondo nacional de calamidades fue creado en el año 1884 y reglamentado en los años 1887-1888. Administra recursos aprobados en mayor parte del sector Nacional complementarios de los que deben apropiarse las entidades en sus presupuestos. El fondo tiene independencia patrimonial y administrativa, es manejado por una entidad fiduciaria y ha asignado recursos para el apoyo directo a comités regionales y

locales de emergencia, en la ejecución de actividades de prevención construcción de obras destinadas para la protección preventiva de personas.

Es el caso de los albergues temporales, la señalización e implementación de planes de evacuación, simulacros, etc.



### **3. LA NORMATIVIDAD Y SU DESARROLLO EN LA EMERGENCIA SUSCITADA POR LA REACTIVACION DEL VOLCAN GALERAS.**

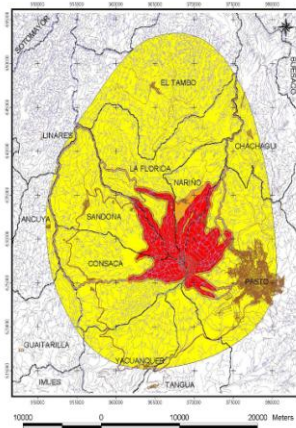
#### **3.1 NORMAS Y MEDIDAS A NIVEL NACIONAL.**

Para la adopción de medidas se tiene que las entidades estatales tienen como insumo principal el mapa zonificación de amenaza volcánica, elaborado por INGEOMINAS (Figura 1), estableciendo tres categorías: según el alcance y las características de los eventos volcánicos que se pudieran presentar. Encontrando que la zona más afectada sería la zona de amenaza alta (en el mapa de color rojo), la cual es la más cercana al cráter, en donde se puede generar destrucción total debido a la acción de flujos piroclásticos, los cuales por sus características impedirían una oportuna reacción de la población. En esta zona se encuentran sectores varios de los municipios de Pasto, (corregimientos de Mapachico y Genoy) Nariño, La Florida, Sandoná y Consacá.

La comunidad ubicada en la zona de amenaza alta ha sido afectada por la alteración de las condiciones normales de vida, aunque en algunas, especialmente a través de los líderes de las comunidades, renunciando ante una cultura de prevención y asumiendo su propio riesgo, son enfáticas en afirmar que el volcán Galeras es parte de su cultura, de su vivencia y de su territorio al cual no están dispuestos a renunciar.

Para las zonas determinadas como media y baja, la situación es diferente por cuanto si se deben adoptar medidas preventivas ante los efectos del volcán Galeras, sin que el reasentamiento o evacuación temporal sea una de ellas.

En la zona de amenaza media (Naranja) y baja (amarilla) se deben adoptar medidas de manejo adecuado de las cenizas y de la onda de choque, igualmente abastecerse de agua, alimentos no perecederos, radio linternas botiquín, hago alusión a estas medidas por cuanto son muchas las personas que asumen una actitud de crítica frente al manejo de la emergencia, sin embargo no son concientes de conocer como pueden estar preparados para la contingencia a través de un plan familiar de contingencia.



INGEOMINAS - PASTO

Debido a las diversas manifestaciones de la actividad del Volcán durante el año 2005, la Presidencia de la República adoptó la determinación de convocar a distintas instancias del Gobierno para analizar esta problemática y así contar con la información técnica que permitiera a las autoridades nacionales, regionales y locales la toma de decisiones sobre la vulnerabilidad de la población residente en la ZAVA. Con base en el mapa de zonificación de amenaza volcánica, en junio de 2005 el DANE realizó el Registro de población, vivienda, unidades económicas y unidades agropecuarias asociadas a una vivienda en la zona de amenaza alta en el área de influencia del Volcán Galeras, obteniendo lo siguiente:

Cuadro 4  
Registro de la población, viviendas y unidades económicas

Zona de amenaza volcánica alta, ZAVA MUNICIPIO	PERSONAS	HOGARES	VIVIENDAS	UNIDADES ECONOMICAS
Pasto	5.363	1.220	1.225	87
La Florida	2.118	580	675	108
Nariño	454	122	135	6
<b>TOTAL</b>	<b>7.935</b>	<b>1.922</b>	<b>2.035</b>	<b>201</b>

Fuente: Censo del DANE 2005

A raíz del incremento de la actividad volcánica registrada por INGEOMINAS durante el mes de noviembre de 2005 y ante la probabilidad de erupción con posibles consecuencias catastróficas, especialmente para la población asentada en la ZAVA, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4046 del 10 de noviembre de 2005, por medio del cual se crea una Comisión Intersectorial para coordinar las acciones de las entidades nacionales y apoyar a los entes territoriales en la determinación de las acciones a seguir en la reducción de la vulnerabilidad de la población allí asentada.

El Presidente de la República, haciendo uso de las facultades establecidas en el artículo 19 y 20 del decreto 919 de 1989 y considerando los conceptos técnicos de INGEOMINAS que indicaban una gran probabilidad de actividad eruptiva, convocó al Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, instancia que emitió concepto favorable sobre la declaratoria de situación de desastre de carácter departamental para los municipios de Pasto,



Nariño y La Florida, confirmada mediante la expedición del Decreto 4106 del 15 de noviembre de 2005, en el cual se estableció la obligación por parte del Departamento de Nariño para establecer un plan de acción específico.

A la convocatoria realizada por la Oficina Jurídica de la Presidencia de la República, asistieron las siguientes entidades: INGEOMINAS, DANE, IGAC, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, INCODER, Banco Agrario, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Dirección de Prevención y Atención de Desastres, y el Departamento Nacional de Planeación.

El presidente de la república dio aplicación al artículo 19 del decreto 919 de 1989 que establece facultades presidenciales para que pueda declarar mediante Decreto y previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la existencia de una situación de desastre, y en el mismo acto la clasificará según su magnitud y efectos, como de carácter, para este caso departamental

Para contextualizar debemos revisar la definición de Desastre establecida en el artículo 18 del decreto 919 de 1989 el cual preceptúa:

“...Para efectos del presente estatuto, se entiende por desastre el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social”.

Al analizar la definición de desastre planteada en este artículo, cabe preguntarse ¿La reactivación del volcán Galeras ha generado una alteración grave de las condiciones normales de vida?. Para dar una respuesta se debe recordar que el riesgo ante el fenómeno Galeras y las medidas a adoptarse dependen del mapa de zonificación elaborado por INGEOMINAS. Los corregimientos de Genoy y Mapachico se encuentran ubicados en la zona de amenaza volcánica alta, debido a lo cual se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad ante los posibles efectos de una erupción.

Igualmente el mismo artículo establece que la declaratoria de una situación de desastre podrá producirse hasta tres (3) meses después de haber ocurrido los hechos que la constituyen. De igual manera, mientras no se haya declarado que la situación ha vuelto a la normalidad, el Presidente de la República podrá modificar la calificación que le haya dado a la situación de desastre y las disposiciones del régimen especial que pueden ser aplicadas.

La situación de Desastre se presenta debido a la reactivación del volcán Galeras, sin embargo siendo este fenómeno impredecible, podríamos hablar de una situación jurídica negativa indefinida en el tiempo. El desastre puede generar consecuencias de todo tipo en forma directa o a través de la inadecuada adopción de medidas o por ausencia de las mismas.

Al hablar de tiempo estamos hablando de validez o vigencia de una situación de Desastre, sin embargo en nuestro caso de estudio han transcurrido mas de cuatro años, en situación de desastre, afortunadamente el volcán ha realizado sus erupciones en forma escalonada.

Mediante el **CONPES 3501 del 3 de Diciembre del 2007**, se buscó definir lineamientos de política en el corto, mediano y largo plazo para la reducción de la vulnerabilidad física y social de la población ubicada en la ZAVA, orientados a la implementación de un proceso concertado de gestión integral del riesgo y la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial de los municipios de la zona, tendiente a garantizar condiciones de seguridad ambiental, económica, social y cultural para el desarrollo humano sostenible. Los lineamientos propenderán, además, por la reactivación de la economía regional.

En el documento CONPES se establece que los avances en la gestión integral del riesgo serán concertados con la comunidad, para lo cual se definirán mecanismos de participación apropiados, valorando las iniciativas de cada familia. Dicho proceso contará con el apoyo de las autoridades municipales y será coordinado por el gobierno departamental.

Al materializar lo establecido en este documento CONPES encontramos que no se han tenido en cuenta las iniciativas de cada familia, dadas las posiciones diversas y dadas las presiones de los lideres de las comunidades.

Algunas personas tienen interés en acogerse a la medida pero no ha sido posible dados los inconvenientes con la titularidad del derecho de propiedad, las posibilidades de acogerse a reasentamiento se dificulta aún más.

Dada la posición adoptada por la comunidad frente a las normas y frente a las autoridades nacionales regionales y locales este objetivo aun no ha sido alcanzado.

La alcaldía a través de la secretaria de desarrollo social en consideración al manejo de los albergues temporales a intentado lograr acercamientos con la comunidad y con convenios realizados con el SENA, se ha logrado que algunos miembros de la comunidad participe de talleres para su bienestar.

Otro punto establecido en el documento COMPEs es en relación con el reasentamiento, la población tendrá la opción de definir, en el corto y mediano plazo, hacia dónde se quiere reasentar – sector urbano y/o rural en cualquier región del país – según consideraciones socio - cultural y económica. Para esta determinación, se propondrán alternativas que se articulen con las políticas sectoriales y que incluyan no solo la reubicación física de las viviendas y de la infraestructura, sino también el fortalecimiento del capital social, la sostenibilidad económica, el acompañamiento psicológico y social, y el respeto a las condiciones culturales de la región. El reasentamiento contará con el apoyo de las autoridades municipales y será coordinado por el gobierno departamental.

El proceso de reasentamiento deberá contar con la participación de la comunidad afectada, a través de la cual se busca que: a) el proceso se fundamente en las necesidades y aspiraciones reales de la población, motivando a la comunidad a tener una activa participación antes, durante y después del proceso mismo, esencial para su restablecimiento económico, social y cultural; b) no se generen falsas expectativas ni especulaciones; c) la comunidad esté informada de manera permanente sobre el desarrollo del proceso y su avance, obligaciones y derechos; y d) el punto de vista de los más vulnerables y/o de los grupos minoritarios sea tenido en cuenta.

Al respecto al hacer una verificación o visita a los corregimientos involucrados en la emergencia se encuentra que las condiciones económicas de la comunidad son las mismas, por cuanto no han superado las consecuencias de ser zona de Desastre, aunque intentan mantener un estilo de vida normal.

En relación a la obligatoriedad de mantener a la comunidad informada encontramos que de acuerdo a información de los coordinadores de los albergues temporales una de las causas por las que la comunidad no evacua es la información que entregan las personas que no están de acuerdo con el reasentamiento, quienes a través de información mal intencionada y de acuerdo a los intereses que manejan algunos, engañan a los pobladores creando la idea de que en caso de que evacuen a los albergues el estado se apodera de los predios sin entregar ningún recurso. De acuerdo a lo expuesto en la zona existe desinformación y varias teorías algunas incluso pudieran ser consideradas como fantasiosas como la errada idea de que el estado quiere obtener los predios con el fin de apoderarse del supuesto oro que contiene el volcán, razón por la cual una vez se presenta una erupción algunos se trasladan a buscar el preciado metal.

En síntesis, los objetivos específicos del documento CONPES 3105 relacionados a continuación tampoco hasta la fecha han logrado alcanzar.

Otro de los objetivos Planteados en el documento CONPES es plantear las acciones necesarias para el acompañamiento psicosocial de la población afectada y crear espacios de concertación para generar una cultura del riesgo ante la amenaza volcánica, mediante procesos participativos, de comunicación y educación, al respecto los comités locales de emergencia han realizado capacitaciones a la comunidad y conformado los comités veredales de emergencia. Y se han realizado campañas de concientización.

- Establecer los lineamientos para los procesos de manejo de la contingencia, transición, reasentamiento y la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial de los municipios de la zona, que sirvan de base para la formulación y ejecución del *Plan de Acción Específico* que realice el CREPAD - Nariño, con el apoyo de la DPAD, el plan de acción específico no se elaboró por la Gobernación, se contrató una consultoría que elaboró un diagnóstico.

- **El Decreto 3905 del 2008.** La presidencia de la república expidió este decreto con el fin de establecer la obligatoriedad de implementar un plan de

reasantamiento de las unidades sociales ubicadas en la Zona de Amenaza Volcánica Alta – ZAVA, el cual se está gestionando a través de la Gerencia del Proceso Galeras y se conformó un Comité Directivo de Reasantamiento y un comité técnico de tierras.

Entre otros fundamentos de la expedición del decreto 3905

La ley 388 de 1997, la cual establece dentro de los principios en que se fundamenta el ordenamiento territorial, el de “la distribución equitativa de cargas y beneficios”, y a su vez, en el artículo 58 prevé la adquisición de inmuebles por motivos de utilidad pública o interés social.

El artículo 1º de la Ley 99 de 1993 establece como uno de los principios generales de la política ambiental colombiana, que “la prevención de desastres es materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento”;

La Ley 1152 de 2007, “por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 36 establece a cargo de la Dirección para la Prevención y Atención de Desastres - Fondo Nacional de Calamidades la siguiente función: “adquisición directa de tierras para beneficiarios de programas sociales establecidos a favor de los damnificados o potenciales damnificados de calamidades o desastres naturales a fin de procurar su reubicación en otros lugares del territorio nacional”.

Comentarios al decreto 3905 del 2008

Para los reasantamientos, el Decreto 3905 de octubre de 2008 ha establecido los parámetros de gestión y los instrumentos para desarrollar y ejecutar el proceso de acompañamiento a las unidades sociales ubicadas en la ZAVA. El decreto determina una serie de requisitos que se requieren para ofrecer la posibilidad de una “vivienda digna” y el acceso a unas compensaciones, buscando garantizar la minimización del impacto que pueda tener el reasantamiento, particularmente en el tema de la protección a los ingresos percibidos por actividades productivas y del valor de la vivienda, lo mismo que la salvaguarda del tejido sociocultural.

En el artículo 5 del Decreto 3905 de 2008 se establecen los objetivos del reasantamiento los cuales es conveniente analizar:

“...1. Mitigar los impactos socioeconómicos causados a las unidades sociales con motivo de la declaración de desastre, dentro de un marco de gestión integral del riesgo”

Los impactos socioeconómicos generados por la declaratoria de zona de Desastre no se han superado, cabe preguntarse: ¿Cómo se supera la pérdida

de valor comercial de un bien inmueble?, ¿cómo se recupera los recursos dejados de percibir por la comunidad al suspender la realización de cultivos?, ¿cómo se recupera los bienes muebles que los afectados han perdido?; y finalmente ¿cómo se recupera la tranquilidad de saber que ya no se encuentra en riesgo o que ya no se hará necesario evacuar?

Para responder a los anteriores interrogantes se propondrían dos respuestas:

1. Que el volcán Galeras no sea considerado fuente generadora de riesgo lo que técnicamente es imposible porque la naturaleza de un volcán y de sus efectos hablando adoptando una posición objetiva, es que sin importar la fecha, sin importar si se han adoptado medidas o no, es un fenómeno natural cuyas consecuencias son indeterminadas.

Que las comunidades que habitan las zonas de amenaza alta, ya se encuentren en un sitio adecuado para vivir, acompañadas con la ejecución de proyectos productivos, educativos, sociales y todas aquellas medidas requeridas para al menos minimizar el impacto de la reactivación del volcán Galeras.

En conclusión el primer objetivo del reasentamiento tampoco se cumple hasta la fecha.

Segundo objetivo del reasentamiento:

“...2. Facilitar el traslado de las unidades sociales, evitando su reasentamiento y/o reubicación en zonas no legalizadas, de alto riesgo, de preservación y conservación ambiental o en corredores viales, verificando que se dé cumplimiento a la normatividad vigente en relación con el ordenamiento territorial”.

Es importante considerar la finalidad de la medida la cual es lograr establecer un lugar adecuado para el traslado de la comunidad a un lugar en donde no exista riesgo, porque la finalidad principal es la reducción de la vulnerabilidad a la que están expuestas las personas que habitan en la zona de amenaza alta. Para realizar el reasentamiento se realizó convocatoria a las universidades dentro del concurso denominado CONVIVE IV el cual permitirá contar con soluciones y alternativas de vivienda que se ajusten a la realidad de los habitantes de la ZAVA, que puedan ser contempladas para el reasentamiento individual o colectivo. (Fuente: sistema Nacional de desastres boletín informativo No 31 del 5 de Febrero del 2009).

“3. Propender por el restablecimiento de las condiciones de habitabilidad de la población localizada en la ZAVA, manteniendo o mejorando, en lo posible, su calidad de vida y brindándole un acompañamiento social, jurídico, económico y técnico, durante el proceso.

4. Agilizar el acceso y aplicación de los subsidios y demás recursos institucionales, o privados, destinados a facilitar una solución de

vivienda rural o urbana, para las unidades sociales ubicadas en la ZAVA”.

Tal como se analizó anteriormente, aún no se puede hablar de restablecimiento de condiciones de habitabilidad, ni de ningún otro aspecto, por cuanto de lo analizado hasta este punto del trabajo, la vulnerabilidad aún está presente, las condiciones de la comunidad son las mismas y son pocas las personas que han optado por la medida de reubicación entendida como el traslado del domicilio de grupo familiar o personas en forma individual a un lugar escogido en forma voluntaria.

“... 5. Propiciar que las unidades sociales ubicadas en la ZAVA participen en la identificación y estructuración de proyectos productivos, utilizándose al efecto, los recursos y parámetros fijados indistintamente por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Banco Agrario de Colombia S.A., la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -FINDETER- y/o las demás entidades competentes de carácter nacional. Estas entidades darán prioridad a los proyectos presentados para su evaluación y eventual aprobación”.

### **Componentes considerados para el reasentamiento de acuerdo al decreto 3905 del 2008:**

**Componente Social de las compensaciones:** Corresponde a los componentes de las fórmulas de las compensaciones que propenden por el restablecimiento de las condiciones sociales de las unidades sociales que estén en situación de riesgo.

**Componente Económico de las compensaciones:** Corresponde a los reconocimientos económicos que se hacen a las unidades sociales dentro del proceso de reasentamiento, los cuales tienen por objeto minimizar los impactos socioeconómicos generados por el traslado.

“... PARÁGRAFO. Los instrumentos de compensación establecidos en este decreto tendrán una vigencia de dos años, contados a partir de la fecha de publicación de este decreto en el **Diario Oficial**.

ARTÍCULO 9o. COMPONENTE ECONÓMICO DE LAS COMPENSACIONES. Se reconocerán a las unidades sociales beneficiarias del proceso de reasentamiento las siguientes compensaciones:

**1. De Movilización:** Hacen referencia a los gastos que se derivan del acto de traspaso de la propiedad y mudanza del predio. Corresponde a estas compensaciones:

- a) **Trámites:** Busca compensar los gastos incurridos por transferencia del derecho de dominio a aquellos propietarios que por causa de estar ubicados en la ZAVA, deban enajenar sus predios y reasentarse en otra zona.

Los beneficiarios de esta compensación serán todas las unidades sociales que se encuentren incluidas en el Registro de población, vivienda, unidades económicas y/o unidades agropecuarias elaborado para la ZAVA por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, en el segundo semestre de 2005, y su pago se efectuará en el momento de entrega del predio y el reasentamiento de la unidad social.

Esta compensación no es aplicable para el saneamiento de predios.

- b) **Traslado:** Busca compensar gastos de mudanza dentro del proceso de reasentamiento. Los beneficiarios son la totalidad de las unidades sociales identificadas en el registro de población del DANE.

**2. Vivienda y vulnerabilidad social:** Están dirigidas a beneficiar a aquellas Unidades Sociales que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad o desprotección, así como asegurar un mínimo de calidad de vida. Corresponde a las compensaciones:

- a) **Reposición de vivienda:** Busca asegurar una vivienda digna por un valor máximo de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes en el área urbana y de 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes en la zona rural, a partir de la integración de diferentes fuentes de financiación, según se trate de un propietario o poseedor. En todo caso, los beneficiarios serán las unidades sociales residentes que cumplan con las condiciones y requisitos que se establezcan para su reconocimiento y pago, ya sean propietarios o poseedores. Igualmente, serán beneficiarias de esta compensación las unidades sociales ocupantes de baldíos a la fecha de Registro de Población del DANE del 2005. Este monto se encuentra definido en el presente decreto como el Valor Único Complementario (VUC).

Las unidades sociales cuyos inmuebles tengan un valor superior a lo establecido en este literal tendrán derecho a optar por uno cualquiera de los programas de reasentamiento individual o colectivo que se adopten para el efecto. En este caso y de expresarse dicho interés, el titular del derecho de dominio podrá autorizar por escrito, que del precio acordado por concepto de la adquisición del inmueble ubicado en la ZAVA se descuente o se constituya en el Fondo Nacional de Calamidades reserva suficiente para cubrir el valor de la nueva solución de vivienda.

- b) **Grado de vulnerabilidad:** Busca un reconocimiento adicional a las unidades sociales en condiciones más desfavorables, que

pertenecen a los niveles SISBEN 1 y 2 y que se encuentren en Registro del DANE del 2005, de acuerdo con los criterios de calificación definidos en este decreto y la certificación expedida para el efecto por la autoridad municipal.

**3. De reactivación económica:** Busca propiciar la recuperación de la actividad económica en el nuevo sitio de asentamiento, bien sea esta actividad de tipo comercial, agropecuaria, o derivada de renta. Corresponden a las siguientes compensaciones:

**a) Actividad económica comercial:** Busca propiciar por un tiempo determinado los rendimientos de la actividad comercial o industrial. Los beneficiarios serán tanto los propietarios, como los empleados de las actividades comerciales, siempre y cuando la Unidad Social esté en el registro de población del DANE. Se reconocerá a quien perciba el ingreso y lo acredite.

**b) Traslado de la actividad económica:** Busca compensar los gastos de mudanza de la actividad económica. Los beneficiarios de esta compensación son las Unidades Sociales identificadas en el Registro de población del DANE, propietarias de la actividad económica a trasladar. Se reconocerá en función de la distancia a la cual se vaya a reasentar la actividad.

**c) Actividad económica agropecuaria:** Busca propiciar por un tiempo determinado los rendimientos de la actividad agropecuaria, siempre que los beneficiarios cumplan con los siguientes requisitos: (i) que su actividad haya sido desarrollada de manera continua desde antes de la declaratoria del desastre, y (ii) que perciban ingresos y así lo acrediten. En todo caso, se tendrán en cuenta tanto a los propietarios, como a los poseedores, tenedores y/o ocupantes de baldíos que obtengan un beneficio económico de la explotación de la tierra.

**d) Traslado de la actividad agropecuaria:** Busca compensar gastos de mudanza de la actividad agropecuaria que se identifique conforme a los criterios establecidos en el literal anterior, sin importar el tipo de tenencia, y el monto se calculará según el número de bovinos, equinos, porcinos presentes en la explotación, así como la presencia de especies menores e implementos pecuarios y agrícolas.

**e) Ingresos por arrendamiento (renta):** Busca propiciar el restablecimiento de las condiciones iniciales de la actividad por renta. Reconocerá los ingresos producto de arrendamiento de predios, viviendas, locales e inmuebles ubicados en ZAVA.

PARÁGRAFO. No serán objeto de reconocimiento de las compensaciones económicas las Unidades Sociales que no accedan a la enajenación voluntaria del inmueble con la entidad que lo



requiera, salvo que iniciado el proceso de expropiación, cuando se trate de propietarios, acepten la oferta de compra y se concrete la enajenación voluntaria.

**ARTÍCULO 10. VALOR UNICO COMPLEMENTARIO (VUC).** Para efectos de la adquisición de una vivienda digna, se prevé como compensación una prestación económica denominada “Valor Unico Complementario -VUC-”, aplicable cuando los recursos provenientes del valor correspondiente al avalúo comercial del inmueble ubicado en la ZAVA en el caso de los propietarios, o el valor de las mejoras en el caso de los poseedores o tenedores de baldíos, no alcance para que accedan a una solución de vivienda de un valor de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes en el área urbana y de 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes en la zona rural, conforme a los siguientes factores:

1. El valor comercial del inmueble, o de las construcciones y demás mejoras en los casos de posesión y/o tenencia u ocupación sobre predios baldíos, los cuales se tasarán en el valor que fije el avalúo comercial especial que se practique para el efecto, de conformidad con el Decreto-ley 919 de 1989, artículo 38 y demás normas legales que regulen esta materia.

2. El costo mínimo de inclusión en un programa de vivienda conforme a los topes urbano y rural anteriormente establecidos.

El VUC será la diferencia entre el costo mínimo de la inclusión en un programa de vivienda y el valor comercial del inmueble, a fin de que la unidad social pueda adquirir la propiedad de una solución habitacional libre de todo gravamen y técnicamente viable, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{VUC} = \text{VMIPV} - (\text{ACIZAVA} + \text{SFV})$$

Donde,

**VUC** = Valor único complementario

**VMIPV** = Valor mínimo de inclusión en un programa de vivienda  
50 SMLMV para vivienda urbana  
70 SMLMV para vivienda rural

**ACIZAVA** = Avalúo comercial del inmueble ubicado en la ZAVA

**SFV** = Subsidio familia de vivienda urbano o rural

**PARÁGRAFO 1o.** En el caso de que la unidad social ya cuente con una solución habitacional fuera de la ZAVA, no aplicará el VUC”.

En relación al logro de los objetivos propuestos en el decreto 3905 es pertinente tener en cuenta lo manifestado por la doctora ESPERANZA JOSEFINA AGREDA MONTENEGRO, Coordinadora área gestión de tierras - Gerencia Proceso Galera

La declaratoria de desastre en 2005 marca el inicio del Proceso Galeras, sin embargo, las características del Proceso hicieron necesaria la creación de una normatividad para casos especiales, lo cual ha sido particularmente complejo teniendo en cuenta que son varias instancias las que entran a operar y que cualquier determinación puede tener una réplica para todos los actores involucrados. La normatividad ha tomado tiempo en definirse, sólo hasta el año 2008, con el decreto 3905 sobre reasentamiento se pudo iniciar la etapa de transición, mientras que en los tres años anteriores se prestó atención únicamente a la contingencia.

En la etapa de transición, además de la realización de los estudios técnicos y la recopilación y organización de insumos, se han realizado gestiones para la instalación del Comité Técnico de Tierras y el Comité Directivo de Reasentamiento; igualmente en el mes de abril de 2009 se adoptó el Plan de Acción Específico – PAE, el cual está bajo la responsabilidad de la Gobernación de Nariño – CREPAD y la DGRPAD y que representa un documento obligatorio para dar inicio al reasentamiento.

Cabe anotar que en los pocos meses de intervención se han logrado algunos avances desde las diferentes áreas, particularmente en el tema de ordenamiento territorial y gestión ambiental, ya que se ha generado una articulación entre los municipios y las entidades competentes para el ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Pasto y los Esquemas de Ordenamiento Territorial EOT de La Florida y Nariño. Se está empezando a incluir el tema relacionado con el riesgo, tanto en el POT como en los EOT, sin embargo se requiere de cierto tiempo para que sean aprobados; la aprobación es importante ya que sirve para identificar las zonas de los reasentamientos colectivos. Igualmente se necesita que en el POT y los EOT se identifiquen las escombreras para la demolición de los inmuebles.

En la actualidad se está llevando a cabo la conformación de Mesas Interinstitucionales; hay avances también en el convenio con la Unidad de Parques Nacionales para la ampliación del Santuario de Flora y Fauna Galeras, cabe anotar que no todas las áreas adquiridas de la ZAVA tiene que entrar a ser parte del Santuario ya que deben cumplir con algunos requisitos, por esta razón, algunas zonas podrán considerarse como áreas de amortiguamiento.

Es importante señalar que en el tema de ordenamiento territorial se han identificado dos problemáticas: por un lado, la disponibilidad de fuentes de agua y por otro, el problema de apertura de vías alternas; cabe señalar que la mayoría de las fuentes de agua de los municipios aledaños provienen del volcán Galeras, en cuanto a vías se presenta una gran dificultad sobre todo cuando hay contingencia porque gran parte de la vía circunvalar al Galeras está en ZAVA y cuando se presentan eventos eruptivos la vía es suspendida, esto genera serios problemas en la movilización; por esta razón, se requiere con urgencia una vía alterna para la salida y entrada de la población de la zona.

Por otra parte, en el área económica-productiva, hay avances relacionados con el proyecto de la Asociación de Temporeros, al respecto se puede informar que

se está trabajando con la Organización Internacional para las Migraciones - OIM y algunos habitantes de la ZAVA que han ido a trabajar como temporeros a Cataluña; de allá regresan con ingresos y los invierten en su localidad. Otro proyecto que se está perfilando es el de ecoturismo con habitantes del corregimiento de Mapachico (Municipio de Pasto). Es pertinente considerar que la población ZAVA siente miedo al desarraigo de su territorio, al respecto plantean que si se está pensando una zona de amortiguamiento, la misma comunidad puede trabajar en la zona a través del ecoturismo y de esa forma no desligarse de su territorio. Este proyecto se está organizando con base en otras experiencias de ecoturismo llevadas a cabo en territorios donde se encuentran volcanes.

Igualmente, se está haciendo acompañamiento a planes de negocios con diferentes productos; particularmente en el municipio de La Florida se está produciendo el mejor café para exportación y se espera que en la zona de reasentamiento se siga trabajando con este producto. También hay propuestas con cadenas productivas para hortofruticultura en los municipios de Pasto y Nariño. Complementando lo anterior, se están formulando proyectos para el FONDO EMPRENDER y la capacitación económica a través de cursos con el SENA.

Por otra parte, se está haciendo un acompañamiento en la comunicación con los niños de la región; para ellos se han creado dos personajes que cumplen con la función de servir de medios para enviar mensajes de prevención tanto a nivel radial como en volantes y cartillas: los personajes se llaman Sergio y Lucia, creados teniendo como modelo a niños de la zona.

En cuanto a los sitios de reasentamiento, se han identificado diferentes posiciones y propuestas con respecto a la zona y a la tipología de vivienda. Hay casos, en los que unidades sociales de la ZAVA ya ha vivido en el área urbana y desean regresar a un lugar similar; por otra parte, se identifican habitantes que siempre ha vivido en zona rural pero que quieren vivir en zona urbana y otros de zona rural que buscan reasentarse en una zona rural cuya condición es que su futura vivienda sea parecida a la que dejan en ZAVA. Por ello, en la Gerencia del Proceso Galeras se están proponiendo diferentes opciones.

En este sentido, se han realizado acciones tendientes a buscar propuestas de oferta inmobiliaria; por ejemplo, en la ciudad de Pasto se están llevando a cabo proyectos de vivienda de interés social unifamiliar y bifamiliar; por otra parte se están identificando algunos predios para construir vivienda en el sector rural. Es importante anotar que hay unidades sociales que están buscando, por sí mismas, viviendas en otras ciudades del país, lo cual es posible porque el reasentamiento individual puede hacerse en otras regiones fuera del Departamento de Nariño.

Dentro del proceso de reasentamiento se tiene muy clara la concepción de no generar situaciones de desplazamiento, donde los más vulnerables, como son: los niños, los ancianos, los discapacitados y las mujeres cabeza de familia, queden sin donde vivir; por esta razón, se está haciendo un acompañamiento

integral; es importante aclarar que se tendrá en cuenta a la población receptora dentro de los acercamientos socio-culturales; este enfoque busca que con la integralidad, la población receptora sea sensible ante la llegada de los reasentados.

Volviendo al momento presente, se es claro que el concepto de reasentamiento no sólo puede ser asimilado como una forma colectiva, algunos habitantes han optado por el reasentamiento individual; esto no quiere decir que las unidades sociales que toman la decisión individual quedarán desprotegidas, se parte del hecho que cada situación familiar es particular, no todos los casos son iguales.

Finalmente, es preciso manifestar que el Proceso Galeras está considerado como uno de los procesos “piloto” de reasentamiento en el país que está relacionado con amenaza volcánica; además, esta experiencia tiene una connotación importante porque actúa bajo el concepto de prevención y sobre la cual se ha emitido una declaratoria de desastre sin haber pérdida de vidas humanas ni materiales. La característica fundamental de este proceso es que se está originando una metodología y estrategias de acción que puede ser modelo para otras comunidades y territorios. El manejo del Riesgo en el Proceso Galeras es un laboratorio de protección de vidas; en ese sentido, como no se tienen otras experiencias al respecto, a diario se encuentran inconvenientes tanto de tipo jurídico, como físico, sociocultural y de empoderamiento por parte de las instituciones responsables. Está claro que frente a las dificultades que se presenten, se debe ser propositivo en las acciones que buscan una solución a las mismas, pues el hablar de “reasentamiento” se difiere del concepto de “reubicación” porque está de por medio el presente y el futuro de seres humanos cuyo derecho fundamental es la vida.

Cabe señalar que en tanto en el Documento CONPES, como en el Decreto 3905 y en el PAE, se hace énfasis en la importancia de la participación comunitaria dentro de los Planes de Reasentamiento específicos para cada municipio.

Dentro del Proceso Galeras existen tres fases. La fase de manejo de la contingencia cuando está ocurriendo el evento y se requieren acciones inmediatas respecto a los habitantes; en esta etapa la responsabilidad la tiene la DGRPAD, el CREPAD y los CLOPAD. La fase de transición involucra las líneas generales para los reasentamientos como son los estudios técnicos requeridos y la adquisición de predios. La tercera fase es el proceso de reasentamiento como tal.

### **Entidad encargada de adelantar los procesos para el reasentamiento Proceso Galeras: Gerencia del Proceso Galeras**

La percepción sobre la Gerencia Galeras, especialmente en el Departamento de Nariño, no es positiva. La coordinación se ha desarrollado sobretudo en el nivel nacional como un instrumento de la Comisión Intersectorial, pero al nivel regional, no ha podido articular los avances de la actividad de las entidades nacionales con las expectativas de los afectados en la zona de amenaza. La

falta de logística e infraestructura necesaria para atender las responsabilidades y hacer presencia en la Región han distorsionado el enfoque metodológico integral para la debida atención de la situación de emergencia, y al mismo tiempo, ha diluido la responsabilidad de las autoridades territoriales. (Fuente: Diagnóstico plan de acción consultores IPC 2007).

Teniendo en cuenta la complejidad del Proceso, fue necesaria la creación de una instancia ubicada en la ciudad de Pasto cuyo fin es articular a la ZAVA con todas las entidades (nacionales, regionales y locales) en la intervención; su labor se fundamenta en la orientación y acompañamiento a las instituciones para que se responsabilicen de las tareas asignadas; asimismo, el Proceso Galeras se encarga de apoyar a la comunidad involucrada en lo que se refiere a su organización, participación y toma de decisiones. Para este labor de coordinación y articulación fue creada la Gerencia del Proceso Galeras, la cual hace parte de la DGRPAD a través de un convenio con del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD en su parte ejecutora.

Cabe anotar como antecedente que, después de la declaratoria de desastre empezó a funcionar el Proceso Galeras con una oficina y un gerente atendiendo en la ciudad de Bogotá D.C. quien cumplió con sus funciones hasta diciembre de 2007. En el mes de abril de 2008 se nombró un nuevo gerente y posteriormente, en el mes de octubre del mismo año, se conformó el equipo de profesionales que dieron inicio a sus labores en la ciudad de San Juan de Pasto.

Con la superación de los problemas legales, se inició desde octubre de 2008 un proceso partiendo de las herramientas establecidas, con la probabilidad de estar sujetas a cambios según las circunstancias; es importante el papel del comprador institucional de los predios de la ZAVA y el soporte legal para el establecimiento de las compensaciones y el reasentamiento.

Los objetivos de la Gerencia del Proceso Galeras son:

- Gestionar e implementar acciones de coordinación interinstitucional y comunitaria para garantizar la Gestión Integral del Riesgo por la amenaza del volcán Galeras.
- Consolidar Estudios Técnicos de Base, Coordinar, formular y Ejecutar el Plan de Gestión Social para el Reasentamiento.

Internamente, la Gerencia del Proceso Galeras está compuesta por cinco áreas, cuyas tareas específicas responden al cumplimiento de los anteriores objetivos:

**El área de Gestión de Tierras** tiene a su cargo la adquisición de predios e inmuebles tanto de la ZAVA como del lugar de reasentamiento, puesto desde el momento en el que se hace la compra de los predios ZAVA se lleva a cabo el acompañamiento a las unidades sociales, por ello se deben tener preparados los lugares para su llegada. El área de Gestión de Tierras se encarga de: la

identificación de los bancos de tierras, la oferta inmobiliaria y la participación en los Planes de Reasentamiento individual y colectivo.

**El área Sociocultural** está haciendo el acompañamiento educativo y pedagógico, el programa de información y comunicación, el acompañamiento psicosocial, el acompañamiento socio cultural y la participación en los Planes de Reasentamiento.

**El área de Gestión Económico-Productivo** tiene la responsabilidad del análisis y síntesis de los estudios socioeconómicos, la identificación de incentivos para la aplicación de las compensaciones, la elaboración de programas de proyectos productivos, la identificación de estrategias de generación de empleo y la participación en los Planes de Reasentamiento.

**El área de Ordenamiento Territorial y Ambiental** está encargada del aseguramiento de predios adquiridos, el plan de demolición de los inmuebles de la ZAVA, los estudios técnico jurídicos del Santuario de Fauna y Flora Galeras ya que se tiene proyectada su ampliación con los predios adquiridos, el apoyo a los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial de los municipios y la participación en los Planes de Reasentamiento.

**El área de Sistema de Información Geográfica – SIG Galeras** organiza los insumos de información suministrada por las instituciones, lo mismo que el seguimiento a los datos sobre el proceso de reasentamiento de las unidades sociales de la ZAVA.

**La ruta del reasentamiento:** La ruta para el reasentamiento se ha ido organizando a través de los siguientes pasos (entre otros):

La ubicación del predio en ZAVA

La verificación predial

El estudio de títulos

La ubicación en el Registro de Población DANE 2005

El avalúo comercial

El nivel SISBEN

La información de beneficios

Teniendo en cuenta que la mayor parte de la ZAVA es rural, no sólo se encuentra la vivienda sino la base económica-productiva de las familias. La compensación de reactivación económica se lleva a cabo con particularidades si se trata de una actividad comercial, una actividad agropecuaria o una persona que recibía ingresos por arrendamiento.

El decreto exige el saneamiento jurídico de los inmuebles; hasta el momento, la información recolectada en los estudios muestra que hay dificultades en ese sentido, por ejemplo: los predios con falsa tradición, sucesión ilíquida o que constituyen una garantía hipotecaria frente a un banco o frente a un particular (entre otros); se tienen casos de predios considerados baldíos a los cuales únicamente se les reconocerá las mejoras. Por otra parte, el saneamiento inmobiliario tiene que ver también con las zonas a las que va a llegar la

población, se requiere que los predios fuera de la ZAVA a los que va a llegar la gente sean predios saneados. (Fuente: Editorial – GPG).

**Posición frente al Proceso Galeras.** Se encuentra como falencia nuevamente que uno de los principales inconvenientes es la inoportuna adopción de mecanismos o procedimientos idóneos, para el logro de los objetivos en relación al reasentamiento.

Una de las principales críticas al proceso Galeras es el hecho de haber establecido desde su creación la sede principal en la ciudad de Bogotá, considerando que su actuar estaba dirigido a dar solución a una situación de carácter regional.

Encuentro que la organización de las áreas competentes se adapta a los de acuerdo a los objetivos del reasentamiento, sin embargo es un hecho notorio que los resultados aun no se logran en su totalidad, debido a inconvenientes jurídicos, sociales técnicos, etc., pero sobre todo a la carencia de mecanismos idóneos oportunos y consecuentes para el logro de los objetivos y el cumplimiento de los principios planteados en la constitución y las leyes especiales que regulan la materia.

En relación a lo manifestado sobre la connotación importante acerca de la declaratoria de Desastre sin que exista pérdida de vidas humanas, esto no se debe precisamente al decreto mediante el cual se declaro la emergencia sino a la situación natural del volcán, que afortunadamente ha presentado erupciones en forma escalonada, expulsando materiales en forma “parcial”

En el presente caso, si bien es cierto que aun no se ha presentado la pérdida de vidas humanas, tampoco esa debe ser condición para que no le de la celeridad que se requiere al proceso.

Es preocupante encontrar que cuatro años después de la declaratoria como zona de Desastre, el problema subsiste por cuanto no se ha reubicado a la totalidad de personas que habitan las zonas de amenaza alta. Sin embargo, sus condiciones de vida si se modificaron por cuanto al estar ubicadas en una zona de alto riesgo, de acuerdo al plan de ordenamiento territorial no es procedente obtener licencia para mejoramiento de vivienda, no es posible intervenir legalmente.

En relación a los inconvenientes presentados por la falta de titularidad del derecho de propiedad, falsa tradición, existencia de bienes baldíos, se deben adoptar los mecanismos jurídicos especiales, como es el caso de la expedición de una ley que pudiera establecer procedimientos legales para facilitar el reasentamiento. Desde el campo jurídico no es procedente darle el mismo tratamiento a una situación de desastre que a un negocio jurídico en situaciones normales.

Si no se estuviese en situación de riesgo los habitantes de la zona tendrían la oportunidad de lograr un acuerdo de voluntades para transferir su derecho a quien ofrezca mejor precio.

Se requiere establecer un procedimiento especial para que las personas afectadas puedan optar por el reasentamiento. Al establecerse el saneamiento de los predios como requisito para optar por el reasentamiento se esta condicionando la posibilidad de salvaguardar la vida mediante el traslado a un sitios seguro.

En relación a los inconvenientes jurídicos planteados, es pertinente tener en cuenta lo establecido en el Fallo del Consejo de Estado expediente 14275 del 2006 el cual hace relación a que:

“...se hace evidente el principio de la prevalecía del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, puesto que si aquel se halla afectado o en peligro de serio, el régimen jurídico debe ceder y permitir que las soluciones se den en la mayor brevedad posible, así ello implique la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales de selección del contratista y aún, la ejecución de los mismos, sin que medie la formalidad del contrato escrito, si la gravedad de las circunstancias así lo exige”.

### **3.2 NORMAS Y MEDIDAS A NIVEL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL**

A continuación se presentan los lineamientos y las acciones a ser ejecutadas por parte de las entidades competentes, para los procesos de manejo de la contingencia, transición y reasentamiento de acuerdo al documento CONPES 3501 DE Diciembre del 2007.

**Manejo de la Contingencia.** La declaración por parte de INGEOMINAS de un nivel II en la actividad del volcán, conlleva a la declaratoria de evacuación por parte de las autoridades locales, situación que enfrenta a la población asentada en la ZAVA a grandes incertidumbres.

Por lo anterior, esta fase persigue la revisión, ajuste, actualización y aplicación de los planes de contingencia en sus componentes de preparación, respuesta y recuperación frente a los distintos eventos y escenarios derivados de la actividad del Volcán.

Para este fin, las acciones previstas y que deberán ser incluidas en los respectivos planes de contingencia serán, entre otras, las siguientes:

**Fortalecimiento institucional.** Con el fin de mejorar la capacidad de respuesta de las entidades locales en el manejo de la contingencia, es necesario fortalecer y articular a las mismas, especialmente las relacionadas con el sector salud, para la atención de la población más vulnerable.

Asimismo, se fortalecerán los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres - CLOPAD, el CREPAD de Nariño, y los Comités Veredales de Prevención y Atención de Desastres. Estas instancias, con el apoyo de la DPAD, realizarán la revisión, ajuste, estructuración y difusión de los Planes de



Contingencia, mejorando los sistemas de alarma, comunicación, señalización, logística y vías de acceso para la evacuación hacia los albergues temporales.

**Adecuación y conservación de albergues temporales.** Según su competencia, los CLOPAD, el CREPAD Nariño y la DPAD continuarán con la adecuación, construcción y mantenimiento de albergues temporales, de tal forma que cumplan las exigencias mínimas establecidas por el Sistema de Naciones Unidas, en especial, lo relacionado con abastecimiento de agua, comunicación e infraestructura.

En la medida de lo posible, luego de cada evacuación, la población regresará a sus hogares, según las indicaciones de las autoridades correspondientes.

**Mantenimiento y suministro de agua.** El CREPAD Nariño, con la asesoría del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, apoyará a los CLOPAD en la revisión de los planes de contingencia de los municipios de la zona de influencia del Volcán Galeras, con el fin de disminuir la vulnerabilidad en el suministro de agua ante la ocurrencia de una erupción o ante la evacuación de la población.

**Acompañamiento psicosocial.** A través del CREPAD Nariño, se definirán los proyectos necesarios para realizar el acompañamiento psicosocial de la población afectada, con énfasis en la más vulnerable, y fortalecer la organización comunitaria. Este apoyo deberá darse durante todo el proceso y hasta que se concluya el reasentamiento, articulándose con el Plan Educativo y de Comunicaciones.

**Plan Educativo y de Comunicaciones.** El diseño de este Plan, acorde con la idiosincrasia de la población, es indispensable para que la comunidad sea involucrada directamente en los procesos de manejo de la contingencia, transición y reasentamiento. El Plan buscará generar una cultura de la prevención y gestión integral del riesgo en las comunidades de la ZAVA, que contribuya a facilitar la toma de las decisiones. De manera especial, llegará a los espacios de educación formal y no formal, para formar en las nuevas generaciones una cultura preventiva hacia el riesgo.

Este Plan deberá permitir, en forma participativa, un diálogo entre el saber popular y el conocimiento científico, para construir un lenguaje común en cuanto a:

- Planes de Contingencia y necesidad de manejo de la misma.
- El proceso transitorio.
- Mapa de amenaza; condiciones de vulnerabilidad ambiental, cultural, social, económica y de infraestructura, y escenarios de riesgo.
- El proceso de reordenamiento territorial que garantice la sostenibilidad ambiental, económica y social, para el desarrollo de la zona de influencia del volcán Galeras.

- Priorización de las acciones de intervención.
- Búsqueda conjunta de alternativas.
- El proceso de reasentamiento.

**Obligación del Departamento.** Además de las competencias establecidas en el decreto 919 de 1989 entre las que se encuentra la coordinación y apoyo a los comités locales para la Prevención y Atención de Desastres, en el artículo 20 del Decreto 4106 establece la obligatoriedad de establecer un plan de acción específico una vez sea declarada una situación de desastre calificada como departamental, coordinado en su ejecución por el Comité Regional, de acuerdo con las orientaciones establecidas en el decreto de declaratoria o en los que lo modifiquen, y con las instrucciones que impartan el Comité Nacional, los Comités Técnico y Operativo Nacionales y la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

El artículo 3º del decreto presidencia 4106, establece que Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres de Nariño presentará un plan de acción específico para el manejo de la situación de desastre declarada en el presente decreto, con la asesoría de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, que será de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas y privadas que deban contribuir a su ejecución. El Plan de Acción Específico deberá contemplar el cambio de uso del suelo por parte de las entidades competentes, para garantizar que el área de influencia del Volcán Galeras, no vuelva a ser habitada.

Dentro del plan específico se deben adoptar todas las medidas necesarias en materia de salud, vivienda y alimentación para poder atender a las familias evacuadas.

Con relación a este artículo se cumplió aproximadamente tres años después de haberse establecido la obligatoriedad de su elaboración y lo hizo el ministerio del interior y de justicia a través de contrato de consultaría IPC, cuyos apartes del diagnóstico señalaron anteriormente. .

La demora en el cumplimiento de este artículo y la demora en la expedición del documento CONPES 3105, es la causa del problema actual de deslegitimación de las medidas y falta de credibilidad de las personas frente al riesgo, por cuanto la elaboración de este plan de acción debió ejecutarse en forma inmediata con el fin de establecerse los lineamientos para las autoridades en razón de la investigación, estudio y análisis de las posibles medidas de acuerdo a las necesidades de la comunidad.

En el entendido de que se presenta una situación de desastre la propuesta de medidas adecuadas entre las que hubiera podido establecerse el reasentamiento o reubicación debió hacerse de forma inmediata, lo que hubiese facilitado la concertación con la comunidad. Al no establecerse un plan

de acción en forma oportuna se genera un vacío legal y el cambio de actitud de la comunidad frente al problema, por cuanto son las entidades estatales quienes tienen el deber legal de dar la importancia necesaria y priorizar el problema para evitar la pérdida de credibilidad de la comunidad y la posibilidad de generación de responsabilidad del estado por posible falla en el servicio.

A nivel local. En consideración a la estructura del sistema Nacional Para la Prevención y atención de Emergencias y Desastres, encontramos que en nuestro Municipio de Pasto cuenta con

Los Comité Locales Para Prevención y Atención de desastres CLOPAD, asumen la dirección y coordinación de todas las actividades necesarias para atender una situación de desastre en el municipio, con la colaboración de las entidades públicas y privadas que deban participar.

### Resultados de matriz DOFA / CREPAD Y CLOPAD.

ASPECTOS PARA RESALTAR		
<b>Organismo</b>	<b>Positivo</b>	<b>Negativo</b>
CREPAD	Capacidad de gestión, a pesar de las limitaciones de recursos humanos y financieros. Fortalecimiento en equipamiento del Comité Regional. Contar con infraestructura de albergues. Cátedra Galeras impartida por profesores de La Florida.	Falta de continuidad de los coordinadores, por cambios de administraciones. La institución Defensa Civil no tiene manejo administrativo, y es el competente para liderar comisión operativa. Ausencia institucional de la Secretaria de Educación Departamental, en la gestión del riesgo. Sistema de pago de subsidio a la comunidad como condición para evacuar. Sostenibilidad de los albergues.
CLOPAD PASTO	Voluntad política en prevención desastres. Buen funcionamiento comisión operativa CLOPAD. Liderazgo inicial en pro del proceso que permitió conformar comités veredales de emergencia.	Secretaria de Educación no ha asumido liderazgo con comisión educativa. Faltó registro de las actividades desplegadas en la emergencia. Ampliar camas en hospitales y solucionar deficiencia en infraestructura física de hospitales y centros de atención. Se perdió buena comunicación con la comunidad. Percepción sobre falta de credibilidad en las instituciones.
CLOPAD LA FLORIDA	Gestión Alcalde para evitar evacuación forzada. Comunicación comité veredales y organización de los 13 CV. Fortalecimiento de bomberos Construcción albergues e infraestructura agua potable y saneamiento básico.	Falta de compromiso miembros comité local (17, actuaban 5 o 7). Insuficiente personal capacitado para rescate, no capacidad para cubrir ZAVA. Capacitación parcial personal de rescate, por falta de interés. Manipulación de sectores externos que dañaron relación con la comunidad No existe en la actualidad director del Comité Local. Insuficiencia de grupos de socorro (hay 17)

Fuente: diagnostico IPC

El Municipio de Pasto se ha establecido como componente la gestión integral del riesgo, en el cual se adoptan medidas para minimizar los riesgos existentes los cuales tienen diversas causas, entre las que llama especialmente la atención las causadas por el mismas personas quienes intervienen de forma antitécnica sus predios u ocupan sitios determinados como zonas de riesgo como son las rondas de los ríos, zonas de ladera o zonas consideradas como zona de amenaza alta del volcán Galeras.

A nivel Municipal a partir del año 2005 se creó la Dirección Para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres DPAED, en razón de contar con una dependencia que aunara esfuerzos administrativos, técnicos y operativos para la atención oportuna y eficaz de las emergencias presentadas por el Municipio, fortalecer la gestión del riesgo a través de la inclusión en el plan de ordenamiento territorial.

Lo anterior dando aplicación al artículo 6 del decreto 919 de 1989, el cual establece que todas las entidades territoriales tendrán en cuenta en sus planes de desarrollo, el componente de prevención de desastres y, especialmente, disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de riesgo y los asentamientos humanos, así como las apropiaciones que sean indispensables para el efecto en los presupuestos anuales. Cuando sobre estas materias se hayan previsto normas en los planes de contingencia, de orientación para la atención inmediata de emergencias y en los planes preventivos del orden nacional, regional o local, se entenderá que forman parte de los planes de desarrollo y que modifican o adicionan su contenido.

En relación al fenómeno volcánico Galeras el Municipio de Pasto a través de sus autoridades administrativas elaboro el plan de contingencia por erupción volcánica versión 2005, actualizado en el año 2009, el cual tiene como objetivo constituir un documento base mediante el cual la administración Municipal define funciones y responsabilidades a las entidades que conforman el Comité local Para la Prevención y Atención de Desastres, para optimizar los recursos humanos técnicos y logísticos necesarios. El plan de contingencia por evento volcánico es un documento publico que esta al alcance que quien este interesado en obtenerlo en el comité local Para a la Prevención de Desastres del Municipio de Pasto, en consideración a lo establecido en el artículo 3 del decreto 919 de 1989 que establece la obligatoriedad para los comités locales de elaborar, con base en los análisis de vulnerabilidad, planes de contingencia para facilitar la prevención o para atender adecuada y oportunamente los probables desastres.

Es pertinente considerar el crecimiento desorganizado de la ciudad y la existencia de asentamiento humanos en zonas de riesgo, para el caso que nos ocupa los corregimientos de Genoy y Mapachico, razón por la cual considero prioritario establecer entre los requisitos exigidos para que los ciudadanos opten por una licencia de construcción, la existencia previa de un análisis de vulnerabilidad o el análisis en relación a la ubicación de riesgo en aplicación de una adecuada cultura de prevención, igualmente establecer mecanismos de control efectivos.

A través de las instituciones educativas se han desarrollado programas de capacitación para inculcar en los estudiantes y sus familias la cultura de la Prevención del riesgo. Con la comunidad educativa se adelantar la creación de los comités escolares de emergencia con sus respectivas brigadas de emergencia para la evacuación atención de incendios y primeros auxilios.

Se han ejecutado actividades de sensibilización a través de la difusión la difusión masiva en medios de comunicación sobre comportamientos y medidas que la comunidad debe adoptar en situaciones de emergencia especialmente en lo relacionado con fenómeno Galeras.

En la zona de amenaza alta se conformaron 17 comités veredales de emergencia.



Para medir el nivel de recepción y la reacción de la población ante eventos riesgosos y catastróficos naturales, se realizaron simulacros de evacuación de la zona volcánica, tanto en la población civil como en la comunidad educativa con niveles satisfactorios.



Se actualizó el plan local de emergencia cuya versión era de 1999, de igual forma se elaboro e implemento el plan de contingencia por evento volcánico garantizando en buena medida atención oportuna y eficaz de los casos críticos en materia de riesgos y vulnerabilidad

El Comité local de Prevención y Atención de Desastres gestiona ante la Dirección Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres para que a través del fondo Nacional de calamidades de calamidades aportara recursos y así poder adecuar los albergues temporales para la evacuación de personas que habitan las zonas de amenaza alta del Volcán Galeras.

Al comité local de emergencia del Municipio de Pasto, le fueron girados recursos destinados para la ejecución de actividades encaminadas al manejo de la contingencia entre las que se encontraban realización de simulacros, ejecución de campañas de concientización y construcción de los albergues temporales destinados para ala evacuación de las personas que habitan las zonas de amenaza alta del volcán Galeras. Es pertinente considerar que para la contratación de bienes, servicios y obras en el año 2006, la administración Municipal agoto el proceso de selección de contratista a través de proceso abreviado de invitación pública, aunque el artículo 42 de la ley 80 de 1993 establecía la posibilidad de contratación directa mediante la declaratoria de urgencia manifiesta.



El principal reto es la atención oportuna y eficaz de la emergencia presentada en razón de la reactivación del volcán Galeras.

Con la participación de la comunidad se construyeron los albergues temporales denominados EL VERGEL, POTREROS, FONTIBON, POSTOBON Y EL ROSAL, destinados a la evacuación aproximada de 5.363 personas. Los módulos constan de módulos habitacionales, módulos educativos, módulos para las entidades de socorro y de policía nacional, cocinas con sus respectivas estufas, redes eléctricas, vías de acceso y peatonales, juegos recreativos, agua potable.

Igualmente en el año 2006 hasta el año 2007, se coordinó junto con la Cruz Roja seccional Nariño entidad ejecutora del convenio suscrito para la entrega de subsidios la distribución de los mismos.

De acuerdo a la diagnóstico elaborado por IPC Consultores encontramos que:

La distribución de los subsidios se estableció en dos (2) tarifas que dependía de si utilizaban los albergues o buscaban otro alojamiento.

\$110.000 mensual, pago anticipado, por persona en albergue

\$165.000 mensual, pago anticipado, por persona en un sitio diferente.

Para un semoviente, se estableció un subsidio de \$40.000 pesos mensuales.

Con la información que arrojó el censo del DANE, se pagó el primer auxilio por evacuación: Para los siguientes pagos hubo problema para certificar a los habitantes. Se incluyeron personas que no estaban en la base de datos, las listas no se socializaron ni se revisaron con los respectivos alcaldes. Actualmente existen tres bases de datos: la del municipio, la del DANE y la de registro de pagos de la Cruz Roja. Es necesario actualizar el censo de la población<sup>1</sup>.

**Plan de Acción de la Gobernación de Nariño.** La entidad contratada IPC consultores encargada de elaborar el plan de acción específico, elaboró un diagnóstico previo en el año 2007, de los cuales es pertinente resaltar algunos aspectos de mayor trascendencia:

- Los corregimientos de Mapachico y Genoy del municipio de Pasto deben ser tratados como núcleos por su identidad cultural y tejido social, en un primer diagnóstico para el reasentamiento presentan dificultad de terrenos en los mismos corregimientos.

- De otro lado, con los recursos provenientes de la negociación conforme al avalúo de sus bienes inmuebles, la población urbana de La Florida, Nariño, Mapachico y Genoy igualmente podrá optar por un nuevo núcleo urbano o por adquirir vivienda nueva o usada en zonas seguras.

- En el caso de la población urbana de Pasto, el tema es menos complejo y se puede afrontar como el reasentamiento de un barrio brindando opciones para que los hogares puedan a partir de una negociación fundamentada de igual manera en los avalúos, optar por adquirir vivienda nueva o usada en Pasto o en otra parte del país, con la coordinación necesaria para garantizar a la población el ingreso a instituciones educativas cercanas al lugar de su nueva vivienda y acceso a los demás servicios. Por supuesto, si se evidencia que una parte importante de la población seleccionó reasentamiento colectivo, se podrá complementar con equipamiento comunitario conjunto habitacional.

- Otro es el escenario para el reasentamiento de la población rural, que hace mucho más difícil la posibilidad de mantener lazos sociales ante la dificultad de encontrar grandes extensiones de tierra que permitan el reasentamiento de los minifundios en condiciones de vecindad similares a las actuales.



En general se puede afirmar que al iniciar la Gerencia Galeras los trámites de gestión de tierras, sin los lineamientos del CONPES y, en algunos casos, sin el marco normativo apropiado, y sin competencias claras, el trámite de la intervención se ha tornado en tortuoso, e insoluble.

A pesar de existir los recursos del Fondo de Calamidades para adquirir los terrenos, no se ha podido adelantar una sola compra de predios y se corre, por el contrario, el riesgo de perder estos dineros por vencimiento de la vigencia fiscal.

Hasta el año 2007, la intervención del Gobierno ha sido extensa y sin embargo, hasta el momento, no existe un listado unificado y concertado de los predios de la ZAVA, los avalúos no han sido notificados y hay riesgo de que pierdan su vigencia. El estudio de títulos de los predios rurales no se ha completado y en el urbano es todavía parcial. No se ha expedido la normatividad que permita desarrollar el reasentamiento en las condiciones de dignidad y de manera equitativa y equilibrada.

Ha faltado una política y unos canales de comunicación con los afectados, que les informe sobre el avance de las actividades. Quizás esta circunstancia sea la más criticada, la falta de presencia de una autoridad que responda por todo el proceso ante la comunidad. Esta incertidumbre ha afectado su cotidianidad e incluso su actividad productiva. La comunidad desconoce los avalúos y las opciones que podrá elegir para negociar. No sabe cuándo le van a comprar su predio y ni siquiera se le responde con certeza si su predio está o no dentro de la zona de amenaza alta. En muchas partes encontramos que la comunidad ha perdido la fe en el proceso y sobre todo en las instituciones.

Frente al tema de propietarios, poseedores, arrendatarios y “arrimados”, se incluyen las siguientes consideraciones:

- Propietarios con escritura registrada. Se debe avaluar para pago terreno y mejoras, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos: a) escritura pública que demuestre la propiedad del inmueble, b) folio de matrícula inmobiliaria con expedición no mayor a 30 días calendario, c) recibos de pago de servicios públicos, d) boletín catastral.

- A los propietarios que no registraron las escrituras, estos se asimilan a poseedores porque no existe traslado del dominio y se le avalúa para pago solo mejoras, los requisitos son los mismo de los poseedores.

- Con respecto a los propietarios con escritura con registro de falsa tradición, se asimilan a poseedores por que no existe traslado de dominio, se le avalúa para pagar solamente mejoras, los requisitos son los mismos de los poseedores. (Fuente: Diagnóstico IPC CONSULTORES).

Al hacer lectura de este diagnóstico y al compararlo con la realidad actual encontramos que los avances son mínimos de acuerdo a información suministrada por el proceso Galeras. Hasta el mes de Enero del 2010 se había “adquirido” bienes inmuebles y la posición de la comunidad es de rechazo,

además existen inconvenientes en relación a los títulos traslativos de dominio, los cuales son requisito para optar por la medida de reasentamiento.

### **3.3 ANALISIS DE LA LEGITIMIDAD DE LAS NORMAS DE LA EMERGENCIA.**

**3.3.1 Posición de la Comunidad de Genoy.** Durante el desarrollo del proceso, se han generado muchas preguntas que requieren respuestas efectivas; se encuentran situaciones en las cuales el manejo de la realidad de la amenaza y la vulnerabilidad están mediadas por los imaginarios culturales. Por ejemplo, hay habitantes que en el momento de la contingencia se resisten a ir a un albergue ya que consideran que el volcán es amigo y no representa peligro; en este sentido se es consciente que el esfuerzo es mayor, sin embargo se requiere bastante educación con respecto al riesgo con el fin de preservar la vida. Es importante señalar que para garantizar la sostenibilidad del proceso, es necesario que no solo las instituciones se empoderen del mismo, sino que la comunidad se apropie de su situación; el rol de la comunidad es fundamental para el logro de los objetivos del reasentamiento.

Un punto que está en mora de investigación histórica, es averiguar el manejo que las comunidades de la zona hacían y han venido haciendo en cuanto al riesgo por la amenaza del volcán Galeras; por ejemplo, se presume que, anteriormente, las comunidades prehispánicas Quillacingas asentadas en ese lugar tuvieron que aplicar ciertas estrategias en el momento de la contingencia; es de anotar que los antepasados Quillacingas veían al volcán como su centro ritual, por ello su movilización hacia la “montaña de fuego” o “Ninaurcu” (en idioma quechua) era temporal, lo mismo que para realizar actividades como la cacería y la recolección de frutos silvestres. En este sentido, de alguna manera se hacían el manejo del territorio a través del conocimiento de la actividad y amenaza del volcán, porque su lugar de vivienda permanente quedaba en un territorio alejado del peligro; por ejemplo, se sabe que el pueblo principal de La Florida no estaba asentado en el lugar ocupado actualmente, sino en la zona baja del municipio (corregimiento de Matituy); los habitantes fueron asentándose en la zona de amenaza alta a partir de la apertura de la carretera circunvalar.

De otra parte, las comunidades que habitan la denominada Zona de Amenaza Volcánica Alta - ZAVA<sup>2</sup> tienen una larga historia de convivencia con el volcán, obviamente sin el nivel de actividad actual, pero esa convivencia pacífica de siglos se convierte en un reto pedagógico, pues es evidente la existencia de un factor de incertidumbre sobre la verdadera magnitud del desastre que se puede ocasionar y que se sustenta en la información técnica-científica e incluso que genera resistencia al reasentamiento por parte de algunos pocos pobladores.

En la región se evidencia alta identidad cultural entre los habitantes de la zona andina nariñense. Su poblamiento se origina por una parte en la comunidad indígena Quillacinga y por la otra en el mestizaje con los incas y españoles que llegaron a los territorios de los andes nariñenses. Esta identidad se conserva

---

<sup>2</sup> Planos elaborados por INGEOMINAS

en las tradiciones orales, el vestido, la música, el folclor, las creencias, los modismos y el conjunto de saberes que conforman la cosmovisión de los habitantes de la zona. (Fuente DRA. ESPERANZA JOSEFINA AGREDA MONTENEGRO, coordinadora área gestión de tierras - Gerencia Proceso Galeras - GPG)

En desarrollo de las mesas de trabajo para establecer las líneas básicas de acción del plan de desarrollo Municipal 2008-2011, la comunidad de Genoy los líderes de la comunidad de Genoy entregaron documento, en el cual hacían conocer la posición en relación a la emergencia y sobre el convencimiento de que el derecho colectivo a la identidad cultural y al territorio prima sobre el derecho a la vida.



Fuente: Archivo Diario del Sur.

Es importante resaltar algunos apartes del documento mencionado:

“... Es posible que frente a todos estos argumentos se anteponga el de defender el derecho fundamental a la vida, sin embargo este debate nos pone de frente a una discusión mas amplia, la pertinencia de hablar de los derechos humanos en un esquema clásico; es decir, bajo su principio de universalidad y referidos fundamentalmente a los derechos individuales. Frente a este enfoque liberal e individualista de los derechos humanos aparece el de los derechos colectivos. Se propone el reconocimiento de los derechos colectivos como condición del ejercicio y protección de los derechos individuales.

Nadie en Genoy esta negando defender el derecho a la vida, el hecho es que durante este proceso no se ha valorado el saber de un pueblo y de su gente, no se ha escuchado a los jóvenes y a los

niños, sobre sus expectativas hacia el futuro, no se ha escuchado a los abuelos para conocer la memoria, no se ha escudriñado en la vida misma de la gente para entender las razones y los sueños de permanecer en este territorio.

Los líderes a través de las siguientes manifestaciones dan a conocer su inconformidad con el manejo de la emergencia:

-Actitud autoritaria y despectiva del gobierno y personas ajenas a la comunidad.

- Desconocimiento total de las poblaciones, de su historia y de las formas de vida, de los procesos de poblamiento y de la cultura.

- Cultura del riesgo del cual ya existe en Genoy y esta asociada al diario vivir.

- Pueblo en peligro, no por la erupción del volcán sino por la visión obtusa de unos expertos.

- El territorio se haya directamente ligado a la identidad de los pueblos. El territorio se escenifica relaciones de poder sociales, económicas, culturales e ideológicas

-Pérdida de cultivos y animales a causa del decreto 4106 del 15 de Noviembre del 2005, ya que muchos de los indígenas y campesinos se vieron obligados a vender su pertenencias a bajos costos ya abandonar sus tierras, porque carecían de la información pertinente con respecto al manejo de las emergencias.

- En relación a lo establecido en el decreto 919 de 1989 artículo 19 en relación que el desastres se genera por la alteración grave de las condiciones de vida para la comunidad, esta alteración no ha sido causada por el volcán Galeras sino por la expedición del decreto 4106, por cuanto en relación a las erupciones del volcán Galeras, la comunidad no ha sufrido afectación directa, mientras que el decreto 4106 ocasiona crisis social, económica política e incluso psicológica.

- Mecanismos de participación de la comunidad en la toma de decisiones del proceso de reasentamiento, plan para permitir el saber popular y el conocimiento científico, generando cultura de prevención reconociendo la necesidad de la participación como mecanismo fundamental”.

Al analizar la posición de los líderes y las solicitudes concretas que plasman se logra dilucidar que existe una “inconveniente” visión con respecto la emergencia y a las posibles consecuencias negativas del fenómeno natural, para argumentar mi posición me permito exponer lo siguiente:

El derecho a la vida no puede ceder en orden de importancia ante el derecho colectivo a la identidad cultural y al territorio, sin embargo es deber de las autoridades al adoptar las medidas para salvaguardar la vida, considerar la característica de que el ser humano se desenvuelve en un entorno social y que existe una identidad cultural.

No es acertada la afirmación de que el reconocimiento de los derechos colectivos como condición del ejercicio y protección de los derechos individuales, por cuanto el ser humano es titular de derechos por el hecho de ser persona, independientemente considerada, lo que sucede es que al conformar una comunidad o un grupo de personas con intereses comunes se generan otra clase de derechos, entre los que se encuentra el derecho a la identidad cultural y al territorio.

En relación a la visión de la existencia de actitud autoritaria y despectiva del gobierno, tampoco es acertada, por cuanto estas cualidades y características solo se pueden endilgar a una persona natural. En el presente caso el hecho de que los líderes no estén de acuerdo con las normas o tengan una posición diversa no significa que se trate de autoritarismo con todas las repercusiones que este termino conlleva, por cuanto en este caso existe norma constitucional y legal igualmente la finalidad es la salvaguarda del derecho fundamental a la vida.

Los líderes igualmente hacen referencia a que en la comunidad existe una cultura del riesgo y esta asociada al diario vivir, no es conveniente confundir cultura de prevención con aceptación del riesgo, actitud inconveniente desde el punto de vista de prevención porque manifiesta un exceso de confianza en que el Volcán continuara su proceso manifestado hasta la fecha.

Cuando hablan de que el "Pueblo en peligro, no por la erupción del volcán sino por la visión obtusa de unos expertos" están desconociendo que el riesgo no es un concepto subjetivo, jurídico o político, el riesgo esta condicionado a unas condiciones de tiempo y lugar específicas en donde el aspecto técnico juega un papel definitivo, en consideración a que aunque los geólogos no pueden prever las posibles consecuencias que puede ocasionar el volcán Galeras sin embargo de acuerdo sus conocimientos específicos, pueden recomendar medidas y analizar los posibles cambios en la actividad del volcán Galeras.

También se manifiesta que existe desconocimiento total de las poblaciones, de su historia y de las formas de vida, de los procesos de poblamiento y de la cultura, este punto estos aspectos son improcedentes plantearlos ante un fenómeno natural, los fenómenos naturales y sus causas no hacen distinción de raza, genero, edad, condición social o cultural, mucho menos su historia.

Es en las medidas a adoptarse en donde se puede considerar las condiciones de la comunidad afectada para adoptar la que garantice el respeto de la identidad cultural y de las demás condiciones requeridas para el adecuado desarrollo de la comunidad.

Al considerar que es el decreto 4106 el que ha generado alteración en las condiciones de vida y no el volcán Galeras, están desconociendo que se enfrentan a un fenómeno natural real y que el peligro es inminente. La expedición del decreto 4106, se ajusto a derecho, por lo tanto es legal por cuanto se agotaron las instancias previas para su expedición, igualmente se expidió dadas las facultades especiales del presidente de la república aunque no goce de legitimidad ante los líderes de Genoy.

**3.3.2 Posición del sector político frente al resultado de las normas y acciones implementadas para el manejo de la emergencia.** Por la situación de cerca de 8 mil personas que habitan en la zona de amenaza volcánica alta (ZAVA) y la falta de acciones por parte de la gerencia del proceso Galeras, el concejal Harold Ruiz, en declaraciones ofrecidas al periódico DIARIO DEL SUR el día 9 de Junio de 2009, afirmó que considera que hasta el momento no ofrece ningún resultado.

El concejal indicó que existe escepticismo por parte de los habitantes de la ZAVA, a donde hace más de 15 días fueron invitados funcionarios de la gerencia para participar de un conversatorio al cual no asistieron, a pesar que confirmaron la asistencia.

La percepción que ha dejado el proceso, según Ruiz: "se ha convertido en una inmobiliaria, donde ofertan predios sin tener en cuenta las condiciones socioculturales de las comunidades que habitan en la zona de influencia.

Esto ha originado que las familias no atiendan a un proceso de reasentamiento en la medida en que no hay una propuesta integral lo que ha hecho que la comunidad le pierda el temor al volcán y donde la comunidad le exige a esta gerencia resultados".

Que luego de un año en que se viene trabajando con el proceso Galeras y que hasta el momento no ha dado resultados se debe, según Harold Ruiz, a varias imprecisiones que se han cometido durante este tiempo. Entre las que se refirió el cabildante está el plan de acción que le dieron a una empresa del Viejo Caldas de nombre IPS, el cual fue hecho en escritorio y no con las comunidades que harían parte del proceso.

Es así como las comunidades de los corregimientos de Genoy y Mapachico y de los municipios de Nariño y La Florida, no reconocen al proceso Galeras como un sistema de convencimiento.

Debido a que el proceso es un programa presidencial, el control de la ejecución de los recursos y el adelanto del programa debe ser responsabilidad, en primera instancia, de la Asamblea de Nariño y los concejos locales. En Pasto ya se realizó un debate sobre esta situación, donde mostraron planes y cronograma de actividades los cuales, según el concejal, no tienen aceptación en la zona de la ZAVA.

El concejal sugirió que se debe realizar una revisión del proceso debido a que hasta el momento no se han visto los resultados esperados, además de tener a la comunidad separada en las decisiones a tomar.

En estos momentos, cuando Galeras ha mostrado altos niveles de inestabilidad en su comportamiento, es que la gerencia debería estar trabajando con los equipos locales de emergencia y estar atentos con los planes de contingencia, además de plantearles a las comunidades la real situación de lo que está ocurriendo y convencerlas de la evacuación y reasentamiento.

Un reasentamiento donde se debe tener en cuenta la parte sociocultural de los habitantes de la ZAVA, la cual no se la puede cambiar y donde esta acción no es únicamente comprar y vender propiedades. Los habitantes de esta zona tienen una cultura agrícola, la cual no debe desaparecer de la vida de ellos. Debido a que no se puede pensar que una persona que ha vivido en el campo pueda pasar a ser hombre urbano.

Ante esto Harold Ruiz manifestó que estos elementos no han sido tenidos en cuenta por el proceso Galeras, una entidad que según el concejal "es una empresa con un presupuesto cercano a los mil millones de pesos y donde existen funcionarios que ganan entre ocho y 15 millones de pesos".

A esta posición también se suma el concejal Gustavo Núñez quien le dijo a DIARIO DEL SUR "que existe una lentitud de cómo se lleva este proceso, teniendo en cuenta las últimas erupciones que han ocurrido". El concejal recalcó que en estos momentos de amenaza se deben acelerar las acciones para proteger a las comunidades que viven en la ZAVA.

No se debe esperar que se presente un hecho de lamentar para iniciar los correctivos. En el momento existen recursos para realizar la ejecución del proceso, pero las comunidades aseguran que este proceso no está cumpliendo con sus funciones y con ello pierden credibilidad, lo que puede ocasionar que cuando se requiera hacer un proceso más serio la credibilidad hacia la institucionalidad se habrá deteriorado y se habrá perdido su capacidad de manejo y cumplimiento de sus funciones.

Aunque se comparte la apreciación del cabildante en el sentido de que debe existir preocupación e interés de que se apliquen o se adopten las medidas requeridas para la aplicación de la normatividad, es pertinente aclarar que el proceso Galeras tal como se analizó con anterioridad, tiene la competencia para implementar la medida del reasentamiento, no tiene competencia en relación a las medidas en razón del manejo de la contingencia por cuanto esto les corresponde a los comités locales de emergencia.

Está acertada la posición del concejal en el sentido de que existe lentitud en el proceso, dando a entender que existe un exceso de confianza, hecho que puede ser generador de perjuicios sin ser originados por el volcán; sino por la falla en el servicio tal y como lo han expuesto algunas personas en ejercicio de la acción de reparación directa.

#### **4. CONCLUSIONES**

- Existen garantías legales suficientes para manejar las situaciones de desastres, sin embargo para el caso que nos ocupa estas han sido ineficaces pues existen personas que aún habitan las zonas de amenaza alta, pese a la existencia y accionar de entidades que hacen parte del Sistema Nacional para al Prevención Y Atención de Emergencias
- La reducción de los riesgos naturales se puede realizar solucionando los dos problemas cruciales: primero mejor determinación de los niveles de



amenaza y segundo mediante la reducción de los niveles de vulnerabilidad de los sistemas o estructuras consideradas teniendo en cuenta los costos para la actualización, reposición y reparación.

- La realización de estudios de amenaza es una parte de la solución ya que es necesario hacer una intervención física en las estructuras y los sistemas que lo requieran.
- La prevención de Desastres debe identificar las vulnerabilidades para poder actuar sobre ellas.
- La normatividad especial establecida para la regulación de la emergencia suscitada por el volcán Galeras es un desarrollo de los principios de la Constitución de 1991; en especial del Artículo 2 que establece que es obligación de las autoridades de la República salvaguardar la vida e integridad de las personas en su vida.
- El accionar de las autoridades debe encaminarse a lograr la materialización de las normas, ya que ellas por si mismas no han sido eficaces, se requiere el desarrollo de mecanismos para hacerlas efectivas, la voluntad de los gobernantes, interpretes y aplicadores de la misma para establecer formas de dar a conocer, especialmente la finalidad y el fundamento legal y constitucional, en la emergencia del volcán Galeras
- La legitimidad no es requisito *sine quanon* para la eficacia de la norma por cuanto de acuerdo a la estructura de los órganos del Estado, existe un órgano competente para ejercer las funciones legislativas y también facultades extraordinarias.
- Las normas vigentes para regular la emergencia suscitada por el volcán Galeras no han sido eficaces porque no se aplicaron en forma inmediata; los responsables de su aplicación no tuvieron una actuación consecuente con la importancia del manejo de un desastre.
- De acuerdo a las competencias establecidas por las normas, las entidades encargadas de adoptar medidas para el manejo de la contingencia cumplieron al ofrecer albergues temporales para la evacuación temporal, sin embargo esta no es la solución definitiva a la emergencia.

## 5. RECOMENDACIONES

- En razón de la trascendencia de adoptar medidas efectivas en procura de salvaguardar la vida de las personas afectadas por el fenómeno de reactivación del volcán Galeras, se requiere la sensibilización de los dirigentes políticos, líderes y comunidad en general en razón de las posibles efectos de un desastre de grandes magnitudes en nuestra región.
- En consideración a que las normas requieren de mecanismos idóneos para su cumplimiento es prioritario que se adopten estrategias para implementar acciones encaminadas al cumplimiento de las mismas a través de procesos

interdisciplinarios. En caso de que las normas especiales no se adapten al ordenamiento jurídico o existan vacíos legales, es deber del aplicador de las mismas y de las autoridades regionales gestionar su modificación o ampliación de acuerdo al caso.

- La medida del reasentamiento no debe ser asimilada a un negocio jurídico ejecutado en condiciones normales, debe establecerse un procedimiento administrativo en donde el avalúo realizado por el Agustín Codazzi sea considerado como un componente de la compensación mas no como precio de adquisición, proceso mediante el cual los predios pasarían al Estado mediante acto administrativo.
- Se requiere igualmente voluntad política de los representantes legales y de los funcionarios de las entidades territoriales para darle la importancia requerida a la emergencia presentada en el Municipio, ya que el volcán ha dado la oportunidad de adoptar medidas preventivas.
- Para lograr establecer las medidas pertinentes y concordantes con la normatividad especial establecida para el manejo de la emergencia suscitada por la reactivación del volcán Galeras, se debe interpretar las normas desde un enfoque finalista es decir teniendo siempre presente el objetivo de la norma, el cual en el presente caso es la protección del derecho a la vida y a la integridad personal.
- Los intérpretes de las normas y los responsables de su aplicación deben considerar prioritaria la aplicación de la normatividad que regula los aspectos relacionados con las situaciones de Desastre, por cuanto en la actualidad ya existen competencias y responsabilidades establecidas, con el fin de no incurrir en negligencia administrativa, generando responsabilidad por omisión configurándose de acuerdo al teoría de responsabilidad patrimonial del estado una eventual falla en el servicio y lo que es peor la pérdida de vidas humanas; derecho fundamental protegido constitucionalmente.
- Aunque uno de los principios del sistema nacional de Prevención y atención de Desastres es la concertación de la comunidad, este no es requisito para la adopción de medidas de manera inmediata. Si bien es cierto que el logro de un acuerdo con la comunidad facilitaría alcanzar los objetivos, sin embargo no se puede considerar como excusa la falta de legitimidad para el incumplimiento o indebida aplicación de las normas, por cuanto si la legitimidad fuese un requisito previo para la eficacia de las normas, ninguna norma se pudiese aplicar por cuanto siempre existirá una posición diferente.

## BIBLIOGRAFIA

- Centro Internacional de Formación (CIF) – DELNET - OIT – Estrategia Internacional para la reducción de desastres de las Naciones Unidas (EIRD) (2009 – 2010). Curso de Reducción del Riesgo de Desastres en el Marco del Desarrollo Local Sostenible. Marco Teórico y Glosario. Turín – Italia: CIF – DELNET – EIRD.
- Centro Internacional de Formación (CIF) – DELNET - OIT – Estrategia Internacional para la reducción de desastres de las Naciones Unidas (EIRD) (2009 – 2010). Curso de Reducción del Riesgo de Desastres en el Marco del Desarrollo Local Sostenible. Unidad Didáctica 2. El riesgo de desastres: origen, evaluación, reducción y prevención en el marco del desarrollo local sostenible. Turín – Italia: CIF – DELNET – EIRD.
- CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) - Santafé de Bogota - COLOMBIA - [www.cinep.org.co](http://www.cinep.org.co) - comunicación (@) CINEP.
- DANE (2005). Registro de población, vivienda, unidades económicas y/o agropecuarias ZAVA. Santafé de Bogotá D.C. : DANE.
- Diario del sur junio 9 del 2009
- INGEOMINAS (2008 - 2009). Galería de imágenes. Recuperado el 18 de marzo de 2009 de <http://intranet.ingegominas.gov.co/pasto/Fotograf%C3%ADas>
- INGEOMINAS (2008). Reportes de actividad. Recuperado el 18 de marzo de 2009 de [http://intranet.ingegominas.gov.co/pasto/Reportes\\_de\\_actividad](http://intranet.ingegominas.gov.co/pasto/Reportes_de_actividad)
- INGEOMINAS (2006). Actividad histórica Galeras. Recuperado el 18 de marzo de 2009 de [http://intranet.ingegominas.gov.co/pasto/images/e/e1/Actividad\\_historica\\_galeras.pdf](http://intranet.ingegominas.gov.co/pasto/images/e/e1/Actividad_historica_galeras.pdf)
- INGEOMINAS (1997). Mapa de amenaza volcánica del Galeras: tercera versión. Santafé de Bogotá D.C. : INGEOMINAS.
- Martínez Sierra (2002), L.A. Historia de la actividad del volcán Galeras y percepción de los fenómenos telúrico-volcánicos en el contexto cultural de Pasto. Santafé de Bogotá : El Malpensante.
- Presidencia de la República de Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia. Decreto 4106 de 2005. Bogotá D.C.: Mininterior.
- Presidencia de la República de Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia. Decreto 3905 de 2008. Bogotá D.C.: Mininterior.