

# **Gestión del Riesgo de desastres**

en los Planes de Ordenamiento Territorial

Kit de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial N°7

Gobernación de Antioquia  
Departamento Administrativo de Planeación - DAP  
Dirección de Planeación Estratégica Integral - DPEI

## **Gobernación de Antioquia**

### **LUIS PÉREZ GUTIÉRREZ**

Gobernador de Antioquia

### **OFELIA ELCY VELÁSQUEZ HERNÁNDEZ**

Directora Departamento Administrativo de Planeación- DAP

### **SEBASTIÁN MUÑOZ ZULUAGA**

Director de Planeación Estratégica Integral- DPEI

Dirección de Planeación Estratégica Integral - DPEI

### **GILBERTO ARIAS VALENCIA**

Compilación y formulación

### **GABRIEL JAIME MARQUEZ GARCIA**

Compilación y formulación

### **MARÍA ALEJANDRA JARAMILLO RODRIGUEZ.**

Practicante de excelencia en arquitectura

Apoyo en la compilación, formulación y edición

### **STEFANNY GÓMEZ GUTIÉRREZ**

Practicante de excelencia en ingeniería ambiental

Apoyo en la compilación y formulación

### **DANIEL ESTEBAN ROJAS MENZA**

Practicante de excelencia en derecho

Apoyo en la compilación y formulación

### **OSCAR JAIME VELÁSQUEZ GARCÍA**

Diseño

**ISBN 978-958-8955-36-0**

Fecha de elaboración: Noviembre 2018

Correo electrónico: [planeacionestrategica@antioquia.gov.co](mailto:planeacionestrategica@antioquia.gov.co)

Dirección de Planeación Estratégica Integral

Calle 42 B # 52 - 106 Piso 11, oficina 1115 – Teléfono (4) 383 91 26

Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)

Línea de atención ciudadana: 01 8000 419 00 00

Medellín - Colombia

Código Postal: 05 00 15

# Prólogo

En el marco del Plan de Desarrollo Departamental “Antioquia Piensa en Grande 2016 – 2019”, el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) y la Dirección de Planeación Estratégica Integral (DPEI), han participado en el acompañamiento y asesoría técnica de las revisiones y ajustes de los planes de ordenamiento del departamento de Antioquia, con el objetivo de fortalecer la capacidad de planificación y gestión del territorio.

Para dar continuidad a este Kit de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se presenta la cartilla de “Gestión del Riesgo”, una herramienta de carácter práctico e informativo para apoyar el proceso de planeación del desarrollo y ordenamiento en el territorio de Antioquia -PDT y POT-.

Este kit pretende dar un insumo técnico y legal a las autoridades e instancias de planificación y ordenamiento territorial en cada uno de los municipios del departamento, con el fin de facilitar la lectura y entendimiento de los aspectos generales, legales, técnicos, de participación ciudadana y gestión social para la gestión del riesgo de desastres. Finalmente, se incluyen recomendaciones y la bibliografía relacionada con los temas tratados.

[ 4 ]

# Contenido

## 1

Pág 7.

### Generalidades

---

- ¿Qué es el Riesgo de Desastres?
- ¿Qué es la Gestión del Riesgo de Desastres?
- ¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible?
- ¿Qué importancia tiene el Marco de Sendai para la Gestión de Riesgo de Desastres?
- ¿Qué instrumentos de planificación existen para la Gestión del Riesgo de Desastres?

## 2

Pág 14.

### Aspectos Legales

---

- ¿Cuál es el marco jurídico para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia?
- ¿Cuándo y cómo se comenzó a formalizar un plan de acción para el manejo de zonas de riesgo?
- ¿Quiénes son los organismos encargados de la Gestión de Riesgo en los diferentes niveles territoriales?
- ¿Qué instrumentos existen para planificación de la Gestión del Riesgo?
- ¿Cuál es la importancia de la Gestión del Riesgo de Desastres en los Planes de Ordenamiento Territorial?
- ¿Cuáles son los Sistemas de información y Mecanismos de Financiación para la Gestión del Riesgo de Desastres?
- ¿Cuál es el procedimiento en una situación de desastres?
- ¿Qué es la calamidad pública y sus medidas excepcionales?

[ 5 ]

## 3

Pág 30.

### Aspectos Técnicos

---

- ¿Cómo incorporar la Gestión del Riesgo en los POT?
- ¿En qué consisten los estudios básicos?
- ¿Cómo identificar las áreas en condición de amenaza?
- ¿Cómo identificar las áreas con condición de riesgo?
- ¿En qué consisten los estudios detallados?
- ¿Cómo evaluar la vulnerabilidad?

- ¿ Como evaluar la vulnerabilidad?
- ¿Cómo evaluar el riesgo?
- ¿Cómo incorporar los estudios técnicos de Gestión del Riesgo en los diferentes componentes del POT?

Pág 49.

## **4** Participación Ciudadana

---

- ¿Por qué es necesario hacer que la Gestión del Riesgo sea participativa?
- ¿Como se puede incentivar la participación ciudadana en la Gestión del riesgo?
- ¿Qué acciones se pueden realizar cuando se tiene una participación ciudadana para la Gestión del Riesgo de desastres?
- ¿Cuál es la importancia de incluir las comunidades vulnerables en la Gestión del Riesgo de Desastres?

Pág 55.

[ 6 ]

## **5** Recomendaciones Bibliografía

---

# 1

# Generalidades <sup>[7]</sup>



[ 8 ]

## ¿Qué es el Riesgo de Desastres?

Este capítulo se basa en la necesidad de comprender el riesgo de desastres y posteriormente, la gestión de este. Por lo anterior, se definen los conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo y lo que se deriva de ellos, así como la gestión de riesgo, enmarcada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en el Marco de Sendai, finalizando con los planes de gestión del riesgo de los tres niveles territoriales.

### Definición de Amenaza

Es el peligro latente de que un evento físico de origen natural, causado o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales (Ley 1523 de 2012).

### Clasificación de las amenazas:

**Amenazas naturales:** Son aquellas que tienen su origen en la dinámica propia del Planeta Tierra, el cual no es estático, sino dinámico y en permanente transformación.



Fuente: Elaboración Propia DPEI. Adaptado de Wilches-Chaux, (1998)

**Amenazas socionaturales:** Están constituidas por aquellas amenazas que se presentan a través de fenómenos que parecen ser producto de la dinámica de la naturaleza, pero que en su ocurrencia o en la agudización de sus efectos, interviene la acción humana. Por ejemplo, amenazas aparentemente naturales como las inundaciones, las sequías o los deslizamientos, en ocasiones son producto de la deforestación, el manejo no adecuado de los suelos, la desecación de humedales, o la construcción de obras de infraestructura.



#### Importante

Las amenazas socionaturales pueden definirse como las reacciones de la naturaleza frente a la acción humana perjudicial para los ecosistemas. (Wilches-Chaux, 1998)

**Amenazas antrópicas:** Son aquellas que se atribuyen a la intervención humana sobre los elementos de la naturaleza (aire, agua y suelo) o sobre la población, que ponen en grave peligro la integridad física o la calidad de vida de las comunidades.

#### AMENAZAS ANTRÓPICAS

##### - Amenazas antrópicas por contaminación

° Vertimiento de sustancias sólidas, líquidas o gaseosas al ambiente, por ejemplo:

- Sustancias químico-tóxicas y radioactivas
- Plaguicidas
- Residuos orgánicos
- Aguas servidas
- Derrames de petróleo

##### - Amenazas antrópicas tecnológicas

° Proceden de la operación en condiciones inadecuadas de actividades potencialmente peligrosas para la comunidad.

° La existencia de instalaciones u otras obras de infraestructura que encierran peligro para la seguridad ciudadana.

Fuente: Elaboración Propia DPEI. Adaptado de Wilches-Chaux, (1998)

En la práctica no siempre es sencillo clasificar todas las amenazas en cada una de las categorías analizadas, sino que suelen presentarse de manera compleja y concatenada. Por ejemplo, un sismo puede provocar rupturas de presas o reservorios, que a su vez provocan inundaciones; o explosiones e incendios en plantas industriales, ruptura de redes domiciliarias de distribución de gas, o fugas en depósitos de sustancias tóxicas, que se dispersan por el mar, por los cuerpos de agua dulce, por el suelo o por el aire. Otro ejemplo son las voladuras de oleoductos con fines terroristas, las cuales causan contaminación de los cuerpos de agua, con los consecuentes perjuicios sobre la pesca, la agricultura y el acceso al agua de las poblaciones ribereñas. (Wilches-Chaux, 1998)

### Definición de Vulnerabilidad

Es la susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos.

En términos matemáticos, la vulnerabilidad se puede estimar en función de la exposición, la sensibilidad y la capacidad adaptativa, siendo los dos primeros términos directamente proporcionales y el último inversamente proporcional.

$$\text{VULNERABILIDAD} = f(\text{EXPOSICIÓN}, \text{SENSIBILIDAD}, \text{CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN})$$

EXPOSICIÓN

Se refiere a la presencia de personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza.

SENSIBILIDAD

Grado en el que un sistema puede afectarse positiva o negativamente.

CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN

Habilidad de un sistema y sus elementos de modificar sus características o comportamientos con el fin de afrontar y superar los efectos causados por la amenaza.

Fuente: Elaboración Propia DPEI.

La vulnerabilidad siempre se debe evaluar específicamente frente a cada amenaza en particular, los siguientes ejemplos resaltan este aspecto:

1. Una comunidad que vive en una zona donde no existen volcanes, no es vulnerable a las erupciones volcánicas, como sí lo es una comunidad asentada en las laderas de un volcán activo. O una comunidad que vive en el centro de un país no es vulnerable a los huracanes y tsunamis, en cambio las poblaciones costeras sí lo son.

2. Dos comunidades habitan en una zona donde ocurren constantemente temblores de tierra; ambas comunidades están expuestas a la misma amenaza, no obstante, es más vulnerable la comunidad cuyas edificaciones no tenga características sismorresistentes, y menos vulnerable aquella cuyas edificaciones posean los cimientos y estructura adecuada.

3. Cuando una comunidad cambia sus viviendas de madera por casas de ladrillo para reducir su vulnerabilidad frente a los incendios, podría incrementar su vulnerabilidad frente a los terremotos. Ya que las viviendas de madera se incendian con mayor facilidad que las de ladrillo, pero son más flexibles y livianas, y en consecuencia tienen menor peligro de derrumbarse cuando sucede un evento sísmico.

Fuente: Elaboración Propia DPEI. Adaptado de Wilches-Chaux, (1998)

## Definición de Riesgo de Desastres

Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad. (Ley 1523 de 2012)

Según estas definiciones, se puede entender que los tres conceptos tienen relación directa, dado que las amenazas, que están siempre presentes por ser naturales o antrópicas, multiplicadas por la vulnerabilidad, que son los elementos tanto físicos como sociales, generan un riesgo. En este sentido, se puede decir que el desastre se configura cuando se materializa el riesgo.



Fuente: Elaboración Propia DPEI.

Es necesario destacar que el riesgo solo se produce cuando coexisten en una misma comunidad la amenaza y la vulnerabilidad. Por ejemplo, no hay ningún riesgo si existe un fenómeno amenazante pero la vulnerabilidad es nula, o si hay una población vulnerable pero ningún evento catastrófico.

[ 12 ]

## ¿Qué es la Gestión del Riesgo de Desastres?

En Colombia la Ley 1523 de 2012 es la que contempla la gestión del riesgo de desastres, y para ello da las definiciones anteriores. Igualmente establece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, que busca medidas correctivas y prospectivas de reducción y fortalecimiento del manejo para atención, respuesta, recuperación y transformación del escenario del riesgo en un territorio seguro.

Bajo este contexto, se define la gestión de riesgo de desastres como un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, al bienestar, a la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

La gestión de riesgo de desastres se constituye en una política de desarrollo y propende por la seguridad de las personas y la sostenibilidad ambiental, lo que da una seguridad territorial integral y garantiza la calidad de vida de la población. A continuación se plantean tres estrategias consecutivas para evitar que los desastres ocurran, comprometiendo a todos los niveles de la sociedad.



- **Conocimiento del riesgo:** Es el proceso compuesto por la identificación de escenarios, análisis, evaluación, monitoreo y seguimiento del riesgo; adicionalmente, contempla los componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo y alimentar así los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre.
- **Reducción del riesgo:** Es el proceso compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes y a evitar nuevo riesgo en el territorio, mediante acciones de mitigación y prevención.
- **Manejo de desastres:** Es el proceso compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la recuperación pos-desastre, la ejecución de dicha respuesta y la respectiva recuperación, mediante acciones de rehabilitación y recuperación.



Fuente: Elaboración Propia DPEI.

## ¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Estos 17 objetivos se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la paz y la justicia, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, entre otras prioridades. Están interrelacionados y con frecuencia, el éxito de uno involucrará las cuestiones más frecuentemente vinculadas con otro. Dichos objetivos están establecidos para su debido cumplimiento antes del 2030.

Los ODS conllevan un espíritu de colaboración y pragmatismo para elegir las mejores opciones con el fin de mejorar la vida, de manera sostenible, para las generaciones futuras.

Proporcionan orientaciones y metas claras para su adopción por todos los países, de conformidad con sus propias prioridades y los desafíos ambientales del mundo en general.

[ 14 ]

Los ODS son una agenda inclusiva que aborda las causas fundamentales de la pobreza y une a todos los países para lograr un cambio positivo en beneficio de las personas y el planeta, adicionalmente, consideran objetivos que involucran la temática de gestión del riesgo en el territorio, así:

### **Objetivo n° 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.**

11b) De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, la resiliencia ante los desastres; y además, desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015- 2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

### **Objetivo n° 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.**

13.1) Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

Lo anterior se considera el marco general para la inclusión de la temática en los planes de ordenamiento territorial -POT- y en los planes de desarrollo territorial -PDT - con el objeto de lograr una articulación desde lo local hasta lo global.

**OBJETIVOS  
DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE**



## ¿Qué importancia tiene el Marco de Sendai para la Gestión de Riesgo de Desastres?

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 es un documento aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Japón.

En esta conferencia, se trabajó la reducción del riesgo de desastres como una inversión rentable en la prevención de pérdidas futuras. “Es urgente y fundamental prever el riesgo de desastres, planificar medidas y reducirlo para proteger de manera más eficaz a las personas, las comunidades y los países, sus medios de subsistencia, su salud, su patrimonio cultural, sus activos socioeconómicos y sus ecosistemas, reforzando así su resiliencia.” (Naciones Unidas, 2015)

En el Marco de Sendai se definieron unos objetivos específicos, teniendo como base la reducción del riesgo de desastres y las pérdidas ocasionadas por estos, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud, como en bienes físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, empresas, comunidades y países. Además, se definieron unos principios de acción y prioridades, para que se tomen medidas específicas en todos los sectores.

[ 16 ]



Fuente: Elaboración Propia DPEI. Adaptado del Marco de Sendai.

Estas prioridades se trabajan tanto desde lo nacional como desde lo local, definiendo acciones más específicas en cada caso, alentando a la cooperación, diálogo, recopilación de información, promoción de estrategias y reforzamiento de capacidades para afrontar la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento y el desarrollo territorial.

Además, se da prioridad a la participación de cada parte de la sociedad, tanto de las mujeres, niños, jóvenes, discapacitados, indígenas e inmigrantes, como del sector académico, empresas y medios de comunicación. Incluso, alentando a formar una cooperación internacional para que todos los países tengan las mismas capacidades para lograr la gestión del riesgo de desastres.

# 2

## Aspectos Legales

[ 17 ]



[ 18 ]

## ¿Cuál es el marco jurídico para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia?

El objetivo de este capítulo es comprender cómo se conforma el marco legislativo que rige la gestión del riesgo. Esta normativa se presenta a modo informativo y general y se debe profundizar para su aplicabilidad en el territorio, donde se coordinan las relaciones entre el conjunto de entidades públicas, privadas y de la sociedad civil.

En el ámbito territorial, la institucionalidad para la gestión del riesgo se sustenta en los procesos, las estrategias y los proyectos específicos de corto, mediano y largo plazo, realizados por los entes territoriales, departamentos, municipios y regiones del país. Esto se desarrolla bajo una estructura organizativa, unos instrumentos de planificación, unos sistemas de información y unos mecanismos de financiación.

La Ley 1523 del 24 de abril de 2012, consolida la normativa referente a gestión del riesgo, pues adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGRD), bajo los enfoques de coordinación territorial, concurrencia y subsidiariedad, y pone en evidencia la importancia del ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres.

[ 19 ]

En este marco normativo se consideran los objetivos de la ley:

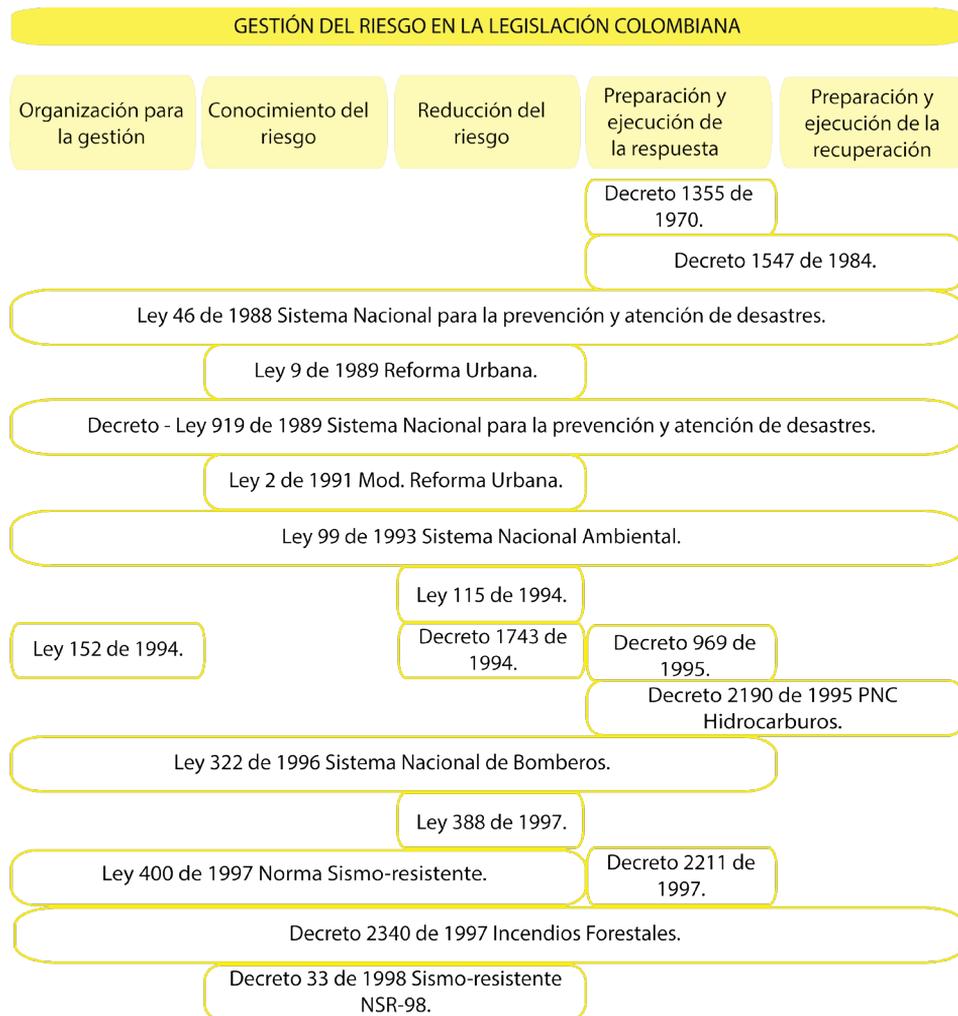
- Integración de la gestión del riesgo de desastres -GRD- en la planificación y el desarrollo territorial (POT y PDM).
- Incorporación de la gestión del riesgo de desastres -GRD- en la planificación (POT - PDM)
- Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo.

### PRINCIPIOS GENERALES QUE ORIENTAN LA GESTIÓN DEL RIESGO

- |                                |                                |
|--------------------------------|--------------------------------|
| 1. De igualdad                 | 9. De sostenibilidad ambiental |
| 2. De protección               | 10. De gradualidad             |
| 3. De solidaridad social       | 11. Sistemático                |
| 4. De autoconservación         | 12. De coordinación            |
| 5. De participativo            | 13. De concurrencia            |
| 6. De diversidad cultural      | 14. De subsidiariedad          |
| 7. De interés público o social | 15. De oportuna información.   |
| 8. De precaución.              |                                |

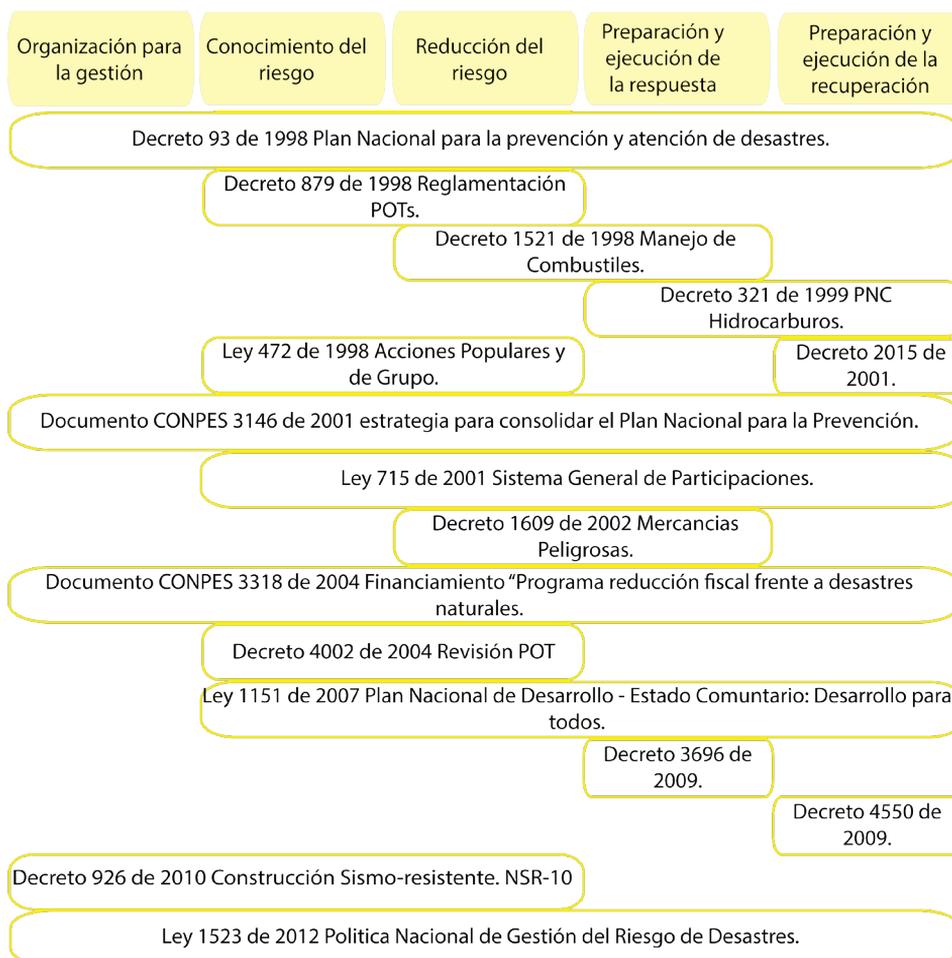
Fuente: Elaboración Propia DPEI. Principios de Ley 1523 de 2012.

A continuación se grafica un resumen de la normatividad colombiana, con relación a las cinco estrategias de la gestión del riesgo de desastres: organización para la gestión, conocimiento, reducción del riesgo y la preparación y ejecución de la respuesta y la recuperación, considerando la injerencia legal en orden cronológico.



[ 20 ]

GESTIÓN DEL RIESGO EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA



## ¿Cuándo y cómo se comenzó a formalizar un plan de acción para el manejo de zonas de riesgo?

A partir de 1989 con la Ley 9 (art. 4° y 56°), se empezaron a incluir medidas de prevención dentro de las normas de planes de desarrollo municipal. Dichas medidas implican: reserva de tierras para reubicación de habitantes desalojados de dichas zonas, inventario de asentamientos en riesgo y prohibición de viviendas humanas en inmuebles desocupados que se encuentren señalados como zona de riesgo.

Seguidamente, en el Decreto-Ley 919 de 1989 se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, comenzando a formar lo que sería hoy la estructura organizacional sobre el riesgo.

Una de las leyes más importantes en cuanto a gestión de riesgo de desastres es la Ley 388 de 1997, la cual modifica la Ley 9 de 1989 y ajusta las disposiciones respecto al Ordenamiento Territorial, otorgando las bases de entrada para la planificación territorial y su importancia en la gestión de riesgo de desastres. Además, en el Decreto 93 de 1998, se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Por último, se da paso a la Ley 1523 de 2012, la cual considera la información anterior y se consolida como la ley más importante para la gestión del riesgo. Finalmente, el Decreto 1077 de 2015 reglamenta lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial.

[ 22 ]

## ¿Quiénes son los organismos encargados de la Gestión de Riesgo en los diferentes niveles territoriales?

*La gestión del riesgo de desastres implica que toda la comunidad esté involucrada en el proceso, siendo responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. Por lo anterior, se crea el Sistema Nacional de la Gestión de Riesgo de Desastres como un conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información relacionada con la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país. (Ley 1523. Capítulo 2)*

### 1. Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres

- *Las entidades públicas: por su misión y responsabilidad en la gestión del desarrollo social, económico y ambiental sostenible, en los ámbitos sectoriales, territoriales, institucionales y proyectos de inversión.*

- *Entidades privadas con ánimo y sin ánimo de lucro: por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales y ambientales.*
- *La Comunidad: por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales, ambientales, culturales y participativas.*

## **2. Instancias de Dirección del Sistema Nacional.**

- *El Presidente de la República.*
- *El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.*
- *El Gobernador en su respectiva jurisdicción.*
- *El Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción.*

## **3. Instancias de Orientación y Coordinación.**

*El sistema nacional cuenta con las siguientes instancias de orientación y coordinación, que tienen como propósito optimizar el desempeño de las diferentes entidades públicas, privadas y comunitarias en la ejecución de acciones de gestión del riesgo.*

- **Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo:** *instancia superior encargada de orientar el sistema nacional. Este consejo debe reunirse por lo menos dos veces al año en condiciones de normalidad y, tantas veces como sea necesario, durante las situaciones de desastre. Es precedido por el Presidente de la República, y conformado por los Ministros, el Director General del Departamento Nacional de Planeación y el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.*

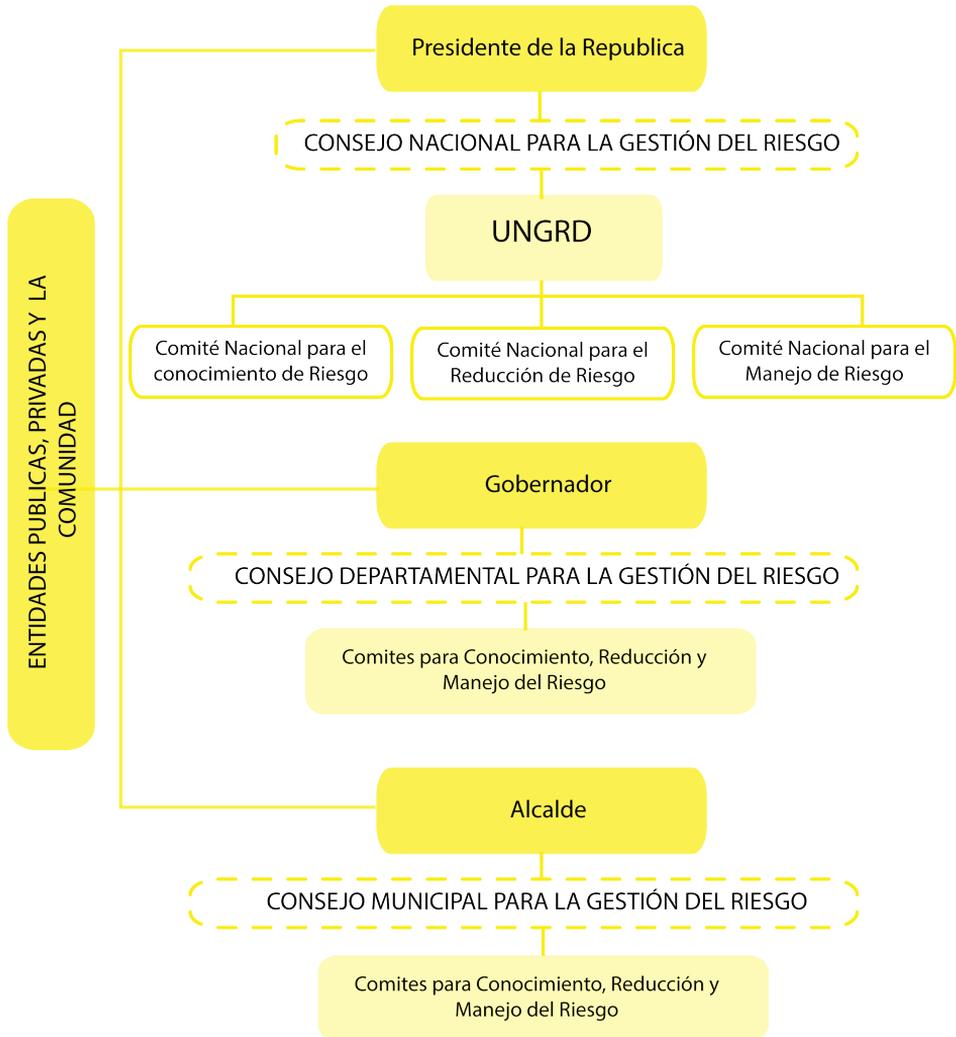
- **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres:** *además de las funciones establecidas en el Decreto-Ley 4147 de 2011, debe articular los niveles nacional y territorial del sistema nacional, articular los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales en el sistema nacional, elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional (decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas).*

- **Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo:** *se crea como una instancia interinstitucional del sistema nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de conocimiento del riesgo.*

- **Comité Nacional para la Reducción del Riesgo:** *se crea como una instancia interinstitucional del sistema nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de reducción del riesgo de desastres.*

- **Comité Nacional para el Manejo de Desastres:** *se crea como una instancia interinstitucional del sistema nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de manejo de desastres con las entidades del sistema nacional.*

•**Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo:** instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.



[ 24 ]

Fuente: Elaboración Propia DPEI.

## ¿Qué instrumentos de planificación existen para la Gestión del Riesgo de Desastres?

En el artículo 32 de la Ley 1523 se determinó que los tres niveles territoriales: nacional, departamental y municipal, deben formular e implementar planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del Sistema Nacional, en el marco de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación.

Además, los tres niveles deben tener relación entre ellos, logrando un orden territorial y una mayor seguridad para las personas.

Es por esto que la formulación de un Plan de Gestión del Riesgo de Desastres en los tres niveles territoriales, responde a la necesidad de contar con una hoja de ruta que establezca acciones estratégicas y prioridades de intervención en un horizonte de tiempo determinado por el POT y el PDT.

Estos planes, son los instrumentos del desarrollo y los canales a través de los cuales se implementan concretamente las acciones de conocimiento, las intervenciones prospectivas y correctivas, así como las de preparación para la respuesta. Además, son las guías que indican el quehacer general y definen las acciones concretas a ser ejecutadas: el quehacer específico, el cómo, dónde, cuánto, cuándo y con quién.

[ 25 ]

Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -PNGRD-.

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, es el instrumento que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante los cuales se ejecutan los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, en el marco de la planificación del desarrollo nacional.

Los objetivos estratégicos del plan son:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

1. Mejorar el conocimiento del riesgo de desastres en el territorio nacional.
2. Reducir la construcción de nuevas condiciones de riesgo en el desarrollo territorial, sectorial y ambiental sostenible.
3. Reducir las condiciones existentes de riesgo de desastres.
4. Garantizar un oportuno, eficaz y adecuado manejo de desastres.
5. Fortalecer la gobernanza, la educación y comunicación social en la gestión del riesgo con enfoque diferencial, de género y diversidad cultural.

A partir de esto, se tiene como objetivo general orientar las acciones del Estado y de la sociedad civil en cuanto al conocimiento, la reducción del riesgo y el manejo de desastres en cumplimiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, que contribuyan a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible en el territorio nacional.

La gestión del riesgo que se orienta desde el PNGRD tiene en cuenta los fenómenos hidroclimáticos en una escala territorial y sectorial, incidiendo en la reducción de la vulnerabilidad y en el mejoramiento de la resiliencia a través de medidas mitigación y de adaptación, las cuales se promueven desde la planificación y la sostenibilidad ambiental.

Estos procesos deben llevarse a cabo para ofrecer seguridad y protección a la población y así mejorar su bienestar y calidad de vida. Los planes de gestión del riesgo de desastres deben estar articulados en los tres niveles territoriales: nacional, departamental y municipal.

El plan nacional y sus actualizaciones serán adoptados mediante decreto expedido por el Presidente de la República, noventa (90) días posteriores a la fecha en que se sanciona la ley, para el procedimiento de expedición y actualización del plan nacional de gestión del riesgo que será de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades responsables.

[ 26 ]

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, es la instancia encargada de elaborar el plan nacional de gestión del riesgo con los insumos provenientes de los tres comités nacionales de gestión del riesgo y de los consejos territoriales. La Unidad presentará el plan al Consejo Nacional para su aprobación, así como las actualizaciones del mismo.



Fuente: Elaboración Propia DPEI.

## Plan Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres

*Las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertarán con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias.*

El Plan Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres busca ordenar las prioridades locales concretas, con relación a las condiciones de riesgo, y canaliza estas acciones para ser ejecutadas en diferentes ámbitos como el ordenamiento territorial, la planificación del desarrollo y el desempeño institucional, entre otros.

Además, pretende generar políticas departamentales para reducir la vulnerabilidad de la población ante la ocurrencia de eventos de origen natural y antrópico no intencional, aumentando su resiliencia y mayor capacidad de adaptación al cambio climático, con cinco programas a desarrollar:

### Programa 1. Conocimiento del riesgo

Como base fundamental para el conocimiento del riesgo se requiere de estudios detallados que permitan caracterizar, analizar y actualizar los escenarios de riesgo, de acuerdo con las características del territorio. Hay que identificar las amenazas y sus áreas vulnerables para llegar a una valoración del riesgo. Dichos estudios deben estar complementados por una instrumentación que permita el monitoreo constante de las condiciones del territorio y la generación de alertas.

### Programa 2. Reducción del Riesgo

Para la reducción del riesgo se pretende disminuir la vulnerabilidad de la población ante la ocurrencia de eventos de origen natural y antrópico no intencional, con la ejecución de proyectos integrales y puntuales de intervención correctiva, basados en estudios y diseños con impacto en las comunidades.

### Programa 3. Manejo de desastres

La oportuna coordinación y ejecución de las actividades de preparación, ejecución de la respuesta y la recuperación de desastres con los actores del sistema de gestión del riesgo, son fundamentales para lograr el retorno a la normalidad de las comunidades. Se requiere el aumento de la capacidad instalada de respuesta para situaciones de desastre en los municipios del Departamento.

### Programa 4. Sistema Departamental de Información de GRD

Es necesario que las dependencias de la Gobernación de Antioquia y todas las instituciones que hacen parte del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD) cuenten con una herramienta apropiada de información para sistematizar los procesos relacionados con la gestión del riesgo. Por lo tanto, se plantea implementar un Sistema de Información, con etapas de investigación, análisis, diseño, desarrollo y mantenimiento.

#### Programa 5. Transformación social y cultural en Gestión del Riesgo

Para que las comunidades sean resilientes ante la ocurrencia de desastres se requiere de una transformación cultural para el mejoramiento de su calidad de vida, direccionada hacia un desarrollo sostenible y adaptación al cambio climático. En necesario entonces avanzar en el fortalecimiento de competencias y capacidades que faciliten a la comunidad aumentar sus niveles de comprensión de las dinámicas socio-ambientales.

*Se deberán incorporar en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, de conformidad con los principios de la ley.*

*En particular, incluirán las provisiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que la sustituyan, tales como:*

Mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo.

Señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos.

La transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo.

La constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos.

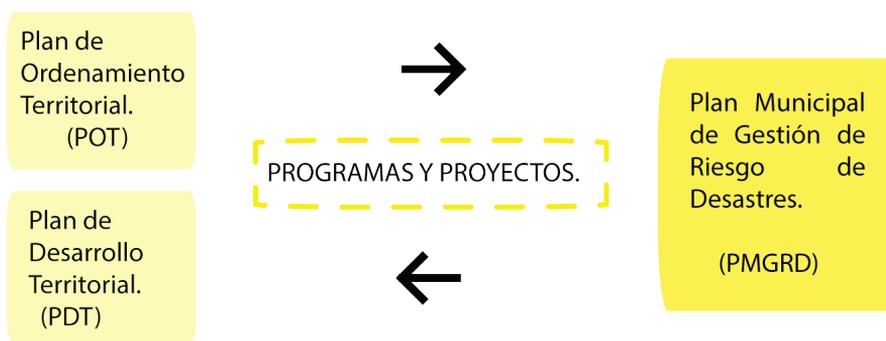
La utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros.

### Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres

El Plan municipal de gestión de riesgos de desastres es un instrumento mediante el cual el municipio prioriza, formula, programa y hace seguimiento a las acciones concretas de los procesos de riesgo, como el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, articulándolos con los demás instrumentos de planeación municipal, como el plan de ordenamiento territorial y el plan de desarrollo territorial.

Este instrumento es clave para concretar el modelo del territorio con una visión a largo plazo que sea sostenible, equitativa y competitiva para lograr el bienestar de la población en armonía con el elemento ambiental. Igualmente, garantiza el disfrute de derechos de la población en cuanto a la vida y la seguridad; además, contribuye al desarrollo del municipio en un sentido integral, invirtiendo recursos en bienestar y no en manejo de desastres.

Por lo anterior se deben realizar acciones concretas, priorizadas y encaminadas a resolver situaciones específicas y/o suplir necesidades, y al mismo tiempo, estas acciones deben ser canalizadas para ser ejecutadas desde los diferentes instrumentos de planeación.



Fuente: Guía Integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y Ordenamiento Territorial Municipal. Adaptado por DPEI

[ 29 ]

## ¿Cuál es la importancia de la Gestión del Riesgo de Desastres para los Planes de Ordenamiento Territorial ?

### Normas Urbanísticas

En el artículo 3 de la ley 388 de 1997, se establece que uno de los fines de la función pública del urbanismo es mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos, concretando las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, delimitando zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente. Igualmente, determinan las zonas no urbanizables que presentan riesgos y/o condiciones insalubres para los asentamientos humanos y localizan las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres.

## Ordenamiento Territorial

Como se menciona anteriormente, los planes de ordenamiento territorial son claves para la gestión del riesgo de desastres. La Ley 388 de 1997 define el plan de ordenamiento territorial como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Con esto se busca la incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante ambiental, que debe ser considerado en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de tal forma que se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial.

Además, se señalan tres determinantes del ordenamiento territorial:

- Las políticas, directrices y regulaciones sobre amenazas y prevención de riesgos naturales.
- El señalamiento y localización de áreas de riesgo para asentamientos humanos.
- Las estrategias para el manejo de áreas expuestas a amenazas y riesgos.

En el componente General:

La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.

En el componente Urbano:

Este componente deberá contener por lo menos: La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos - mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.

En el componente Rural:

Este componente deberá contener por lo menos: -La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos

## ¿Cuáles son los Sistemas de información y Mecanismos de Financiación para la Gestión del Riesgo de Desastres?

### Sistemas de Información

Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en el marco de las políticas, estándares y tecnologías que definen la infraestructura colombiana de datos espaciales, deberá poner en marcha un sistema nacional de información para la gestión del riesgo de desastres, el cual debe mantenerse actualizado y funcional mediante la integración de contenidos de todas las entidades nacionales y territoriales. Su propósito es fomentar la generación y el uso de la información sobre el riesgo de desastres; su reducción y la respuesta a emergencias en el territorio nacional; y ofrecer el apoyo de información que demandan los gestores del riesgo en todos los niveles de gobierno.

### Mecanismos de Financiación

Se crea el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo como una cuenta especial de la nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística.

Con este fondo se busca la negociación, obtención, recaudo, administración, inversión, gestión de instrumentos de protección financiera y distribución de los recursos financieros necesarios para la implementación y continuidad de la política de gestión del riesgo de desastres que incluya los procesos de conocimiento y reducción del riesgo de desastres y de manejo de desastres.

Además se crean los Fondos Territoriales bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

[ 31 ]

## ¿Cuál es el procedimiento general en una situación de desastres?

El Presidente de la República declarará 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 calificará según su magnitud y efectos, como de carácter nacional, departamental, distrital o municipal. Luego, se aplican las normas pertinentes. Las autoridades administrativas, según el caso, ejercerán las competencias que les corresponda hasta tanto se disponga que ha retornado la normalidad. Por último, El Presidente de la República, en consideración con el concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, decretará que ha cesado la situación de desastre y que ha retornado la normalidad.

La Ley 1523 de 2012, que consagró la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y estructuró el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, estableció en el marco del proceso de manejo de desastres, la posibilidad de contar con una herramienta jurídica ante la ocurrencia de un evento de origen natural o antropogénico no intencional, cuyas características sobrepasen las condiciones ordinarias, tendientes a ejecutar acciones de respuesta ante la emergencia, rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por el evento.

## ¿Qué es la calamidad pública y sus medidas excepcionales?

Ocurrida una emergencia, el procedimiento que contempla la Ley 1523 de 2012 para que proceda la declaratoria, se inicia con la reunión del consejo municipal o departamental de gestión del riesgo de desastres, según sea el caso, el cual deberá analizar la situación fáctica, a la luz de los criterios que establece la ley, los cuales se mencionan a continuación:

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.

2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.

3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.

4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.

5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.

6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.

7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.

[ 32 ]

### Plan de Acción Específico para la Recuperación.

Con la declaratoria de calamidad pública, el ente territorial a través del consejo municipal o departamental de gestión del riesgo de desastres deberá elaborar un plan de acción específico para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas y privadas que deban contribuir en su ejecución, el cual será igualmente coordinado por el respectivo consejo territorial de la entidad que declaró la calamidad.

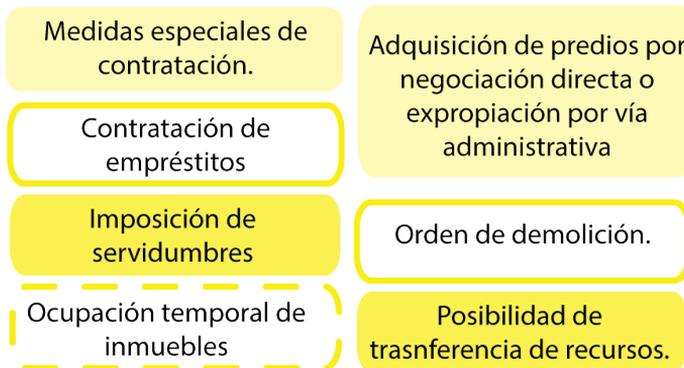
A su vez, el seguimiento estará a cargo de la oficina de planeación o dependencia que haga sus veces, y el resultado o evaluación de la misma, deberá ser remitido a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Es importante señalar que dentro del acto administrativo que declare la calamidad pública se deberá hacer referencia a la competencia de las entidades u organismos que participarán en la ejecución del Plan de acción específico, las labores que estos desarrollarán y la forma como se someterán a la dirección o control por parte de la entidad o funcionario competente en el seguimiento del mismo.

### Medidas excepcionales

[ 33 ]

Con la declaratoria de calamidad pública, el ente territorial podrá hacer uso de las diferentes herramientas que otorga la Ley 1523 de 2012 en el Capítulo VII denominado “Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública”, en donde se encuentran las figuras de:



Fuente: Elaboración Propia DPEI.

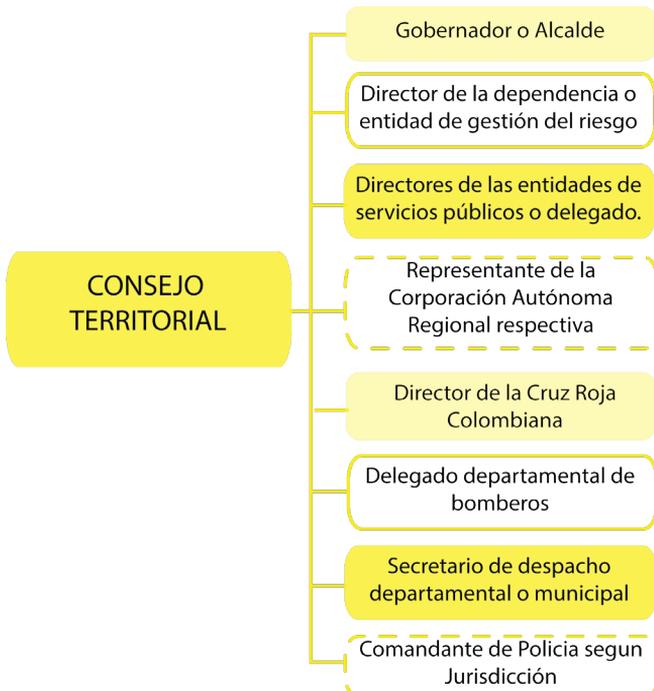
Dentro de las medidas enunciadas anteriormente, es importante resaltar la posibilidad que tienen las entidades territoriales, sus fondos de gestión del riesgo y el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de celebrar contratos relacionados con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas bajo la modalidad de la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial consagrado en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

### El retorno a la normalidad

La Ley dispuso que las situaciones de calamidad pública no son indefinidas en el tiempo, por lo que deberá retornarse a la normalidad mediante acto administrativo, previo concepto del consejo territorial de gestión del riesgo, pudiendo disponer en el mismo acto que se continuarán aplicando total o parcialmente las normas de régimen especial durante la ejecución de las labores de rehabilitación y reconstrucción, así como la participación de las entidades públicas y privadas que se señalaron en el plan de acción específico.

De igual manera, se señala que el término de duración de estas situaciones excepcionales sería hasta de seis meses, tiempo en el cual el alcalde o gobernador podrá prorrogarla hasta por el mismo término, para lo cual requiere el concepto favorable del consejo territorial de gestión del riesgo de desastres.

[ 34 ]



Fuente: Elaboración Propia DPEI.

# 3

## Aspectos Técnicos

[ 35 ]

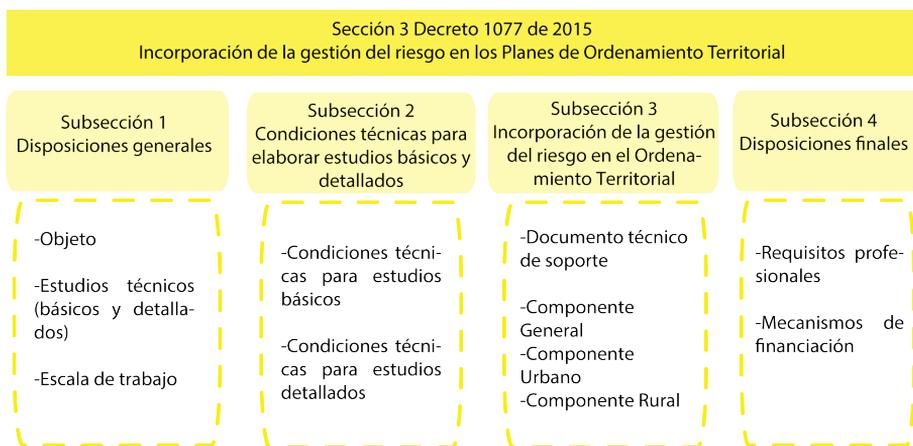




## ¿Cómo incorporar la Gestión del Riesgo en los POT?

Este capítulo se enfoca en el aspecto técnico de la Gestión de Riesgo de Desastres, implicando principalmente su incorporación en los Planes de Ordenamiento Territorial, y los procesos a realizar que esto implica, ampliando principalmente la información con respecto a los temas de estudios básicos y detallados, evaluando su vulnerabilidad y riesgo.

En el Decreto 1077 de 2015 se establecen las disposiciones para incorporar de manera gradual la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital o en la expedición de un nuevo plan. [Libro 2, parte 2, título 2, capítulo 1, sección 3 (antes Decreto 1807 de 2014)]

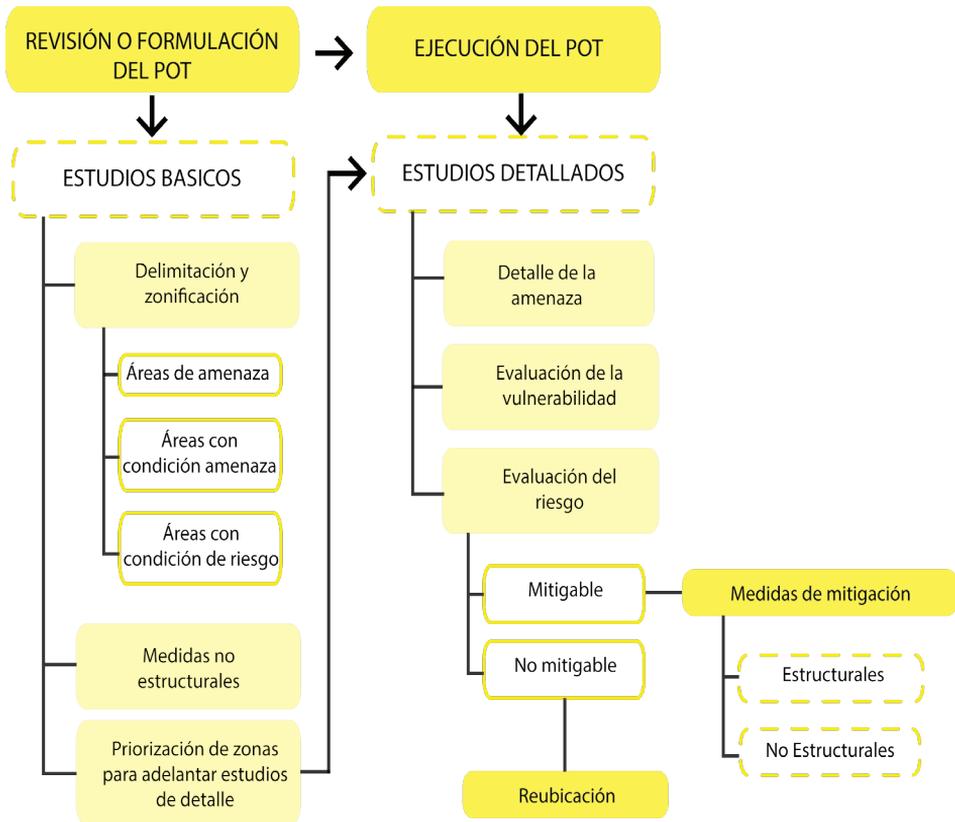


Fuente: Elaboración Propia DPEI. Contenido de la sección 3 del Decreto 1077 de 2015

La incorporación de la Gestión del Riesgo en los POT de los municipios es un proceso cuyo punto de partida consiste en la elaboración de estudios técnicos tendientes al conocimiento y reducción del riesgo. Con ese fin la ley exige que los municipios lleven a cabo estudios básicos y detallados. (Artículo 2.2.2.1.3.1.2 Decreto 1077 de 2015, antes Decreto 1807 de 2014, art.2.)

### Los estudios básicos y detallados en las diferentes etapas del POT

Según el principio de gradualidad consignado en la Ley 1523 de 2012, se deben realizar los estudios básicos para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes y en su ejecución se deben realizar los estudios detallados.



[ 38 ]

Fuente: Elaboración Propia DPEI.

## ¿En qué consisten los estudios básicos?

Los estudios básicos se llevan a cabo en el marco de la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes. Su objetivo principal es delimitar y zonificar las amenazas, para luego priorizar áreas en donde se deben adelantar estudios de detalle. Los estudios básicos deben contener mínimo la siguiente información:

1. La delimitación y zonificación de áreas de amenaza.

2. La delimitación y zonificación de áreas con condición de amenaza.

3. La delimitación y zonificación de áreas con condición de riesgo.

4. La determinación de medidas orientadas a establecer restricciones y/o condicionamientos mediante normas urbanísticas.

Artículo 2.2.2.1.3.1.3 Decreto 1077 de 2015, antes Decreto 1807 de 2014, art.3.

### Clases del suelo y Amenazas sobre los que se deben desarrollar los estudios básicos

Se deben elaborar estudios en los suelos urbanos, de expansión urbana y rural, para los fenómenos amenazantes de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa; utilizando la escala y los métodos de análisis que se muestran en el gráfico.

	Clase de Suelo	Escala	Metodo de Analisis	Fenómeno**
ESTUDIOS BÁSICOS	Suelo urbano	1:5000	Estadístico, determinístico, probabilístico.	-Avenidas torrenciales
	Suelo expansión urbana	1:5000		-Inundaciones
	Suelo rural	1:25000*	Inventarios, heurísticos, estadísticos.	-Movimientos en masa

Fuente: Elaboración Propia DPEI.

\*Los municipios o distritos con centros poblados rurales que por su alto grado de exposición a la ocurrencia de fenómenos naturales han sido afectados o tienen la posibilidad de ser afectados, deben adelantar los estudios básicos como mínimo a escala 1:5.000 (Parágrafo 2 del artículo 2.2.2.1.3.1.5. Decreto 1077 de 2015).

\*\*Los municipios o distritos que se encuentren expuestos a amenazas por otros fenómenos naturales (sísmicos, volcánicos, tsunamis, entre otros) o de origen tecnológico, deben evaluarlas con base en la información disponible generada por las autoridades y sectores competentes y de acuerdo con la situación de cada municipio o distrito (Parágrafo 2 del artículo 2.2.2.1.3.1.3. Decreto 1077 de 2015).



**Importante**

Si el municipio cuenta con un Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas aprobado y este incluye los análisis de amenazas, dichos análisis sirven de insumo para la elaboración de los estudios básicos en suelo rural (Parágrafo 4 del artículo 2.2.2.1.3.1.3 Decreto 1077 de 2015)

**¿Cómo identificar las áreas en condición de amenaza?**

Las áreas con condición de amenaza son las zonas o áreas del territorio municipal zonificadas como de amenaza alta y media en las que se establezca en la revisión o expedición de un nuevo POT la necesidad de clasificarlas como suelo urbano, de expansión urbana, rural suburbano o centros poblados rurales para permitir su desarrollo. (Parágrafo 1 del artículo 2.2.2.1.3.1.3 Decreto 1077 de 2015, antes Decreto 1807 de 2014, art.3)

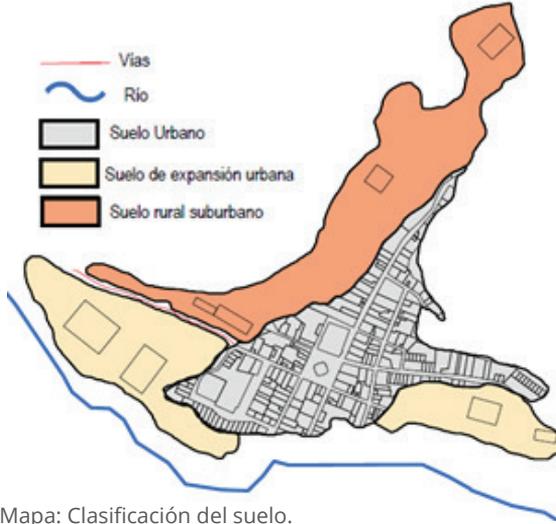
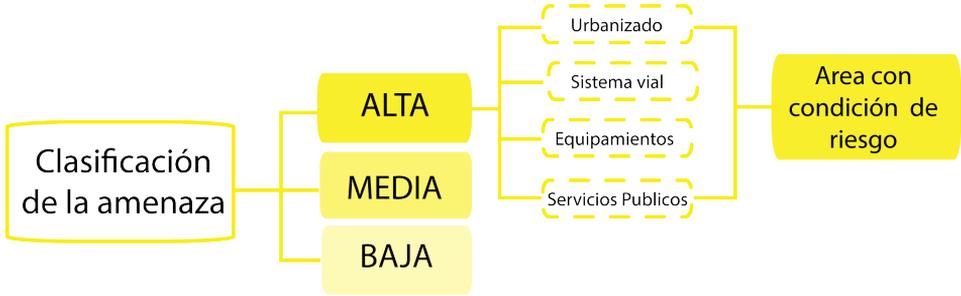
[ 40 ]



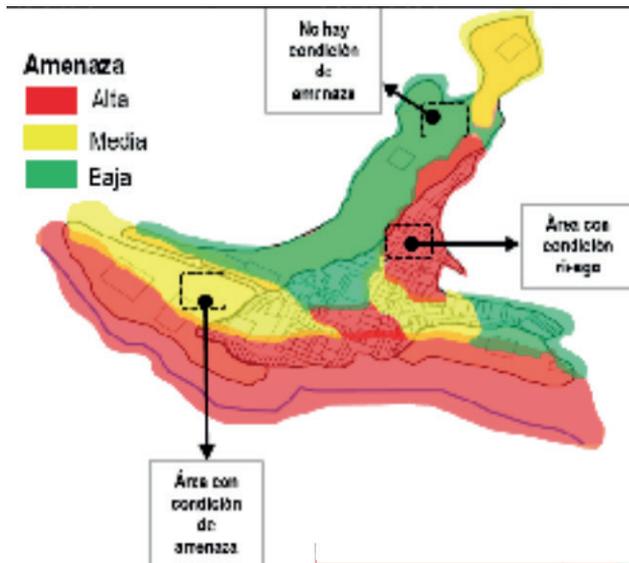
Fuente: Elaboración Propia DPEI.

**¿Cómo identificar las áreas con condición de riesgo?**

Las áreas con condición de riesgo son las zonas o áreas del territorio municipal clasificadas como de amenaza alta que estén urbanizadas, ocupadas o edificadas así como en las que se encuentren elementos del sistema vial, equipamientos (salud, educación, otros) e infraestructura de servicios públicos.



Mapa: Clasificación del suelo.



Mapa: Delimitación y Zonificación de la amenaza.

Fuente: Elaboración Propia DPEI.

## ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA LOS ESTUDIOS BASICOS DE CADA FENÓMENO

### ESPECIFICACIÓN PARA AMENAZAS POR MOVIMIENTO EN MASA

#### ÁREA DE ESTUDIO

- Zonas con relieve escarpado, montañoso y ondulado, con pendientes iguales o superiores a 5 grados más los taludes marginales de cauces.
- Zonas planas que puedan recibir los efectos de los movimientos en masa.
- Áreas urbanas y de expansión urbana que teniendo una pendiente menor a 5 grados hayan presentado problemas de inestabilidad y subsidencia debido a problemas geotécnicos o al desarrollo de actividades antrópicas.

#### INSUMOS

- En general, para suelos urbanos, de expansión urbana y rural:
- Cartografía base: coordenadas, curvas de nivel, drenajes, red vial, infraestructura, equipamientos, asentamientos humanos y otros que se consideren necesarios.
  - Inventario de procesos morfodinámicos
- Adicionalmente para suelos urbanos y de expansión urbana:
- Geología para ingeniería
  - Geomorfología aplicada a movimientos en masa a nivel de elementos geomorfológicos.
- Adicionalmente para suelos rurales:
- Geología
  - Unidades geológicas superficiales
  - Geomorfología aplicada a movimientos en masa a nivel de subunidades geomorfológicas
  - Cobertura y uso del suelo

#### ALCANCE

- En los estudios básicos deben integrarse las variables que inciden en la ocurrencia tanto actual como futura de los movimientos en masa.
- Deben considerarse dentro de los agentes detonantes de la amenaza, los siguientes factores:
  - Agua
  - Sismo
- Procesos antrópicos (cortes, excavaciones, rellenos y construcciones)

#### ZONIFICACIÓN

Para la zonificación de la amenaza, esta se categorizará en alta, media y baja, según el método de análisis empleado. En todo caso las áreas con procesos activos se consideran en la categoría alta.

#### PRODUCTOS

- Mapas de zonificación de amenaza por movimientos en masa
- Documento técnico que contenga la metodología empleada y los resultados obtenidos.

Elaborado partir de: Artículo 2.2.2.1.3.2.1.1 Decreto 1077 de 2015, antes Decreto 1807 de 2014, art.8.

## ESPECIFICACIÓN PARA AMENAZAS POR INUNDACIÓN

### ÁREA DE ESTUDIO

- Las zonas en las cuales exista la posibilidad de presentarse una inundación sean aledañas o no a ríos, caños, quebradas, humedales y otros cuerpos de agua o aquellas que hagan parte de su área de influencia.
- Otros mecanismos generadores de inundaciones tales como encharcamiento por lluvias intensas sobre áreas planas, encharcamiento por deficiencia de drenaje, inundaciones costeras, entre otros, también deben considerarse en el análisis.

### INSUMOS

- Geomorfología. Identificación de las diferentes subunidades geomorfológicas asociadas a los paisajes aluviales, con especial énfasis en las geoformas correspondientes a la llanura de inundación.
- Modelo de elevación digital del terreno.
- Identificación de las zonas inundables e inundadas (registro de eventos). A partir de información de las diferentes entidades a nivel nacional, regional o local, interrelacionada con la información de la comunidad identificar cuales áreas han sufrido afectaciones por inundación y en qué fecha.
- Hidrología. Caracterización del comportamiento del régimen hidrológico en la región a la cual pertenece el municipio mediante un análisis de los eventos hidroclimáticos máximos identificando para cuales períodos de retorno se están presentando las afectaciones y las áreas afectadas para los mismos.

### ALCANCE

- Para el suelo urbano, de expansión urbana y rural se utilizará, como mínimo, análisis de tipo histórico y geomorfológico. De acuerdo con la información disponible se podrán complementar con análisis hidrológico-hidráulicos y métodos asistidos por sensores remotos y sistemas de información geográfica.
- En todo caso, los análisis se realizan en función de la magnitud de la amenaza, su intensidad, consecuencias y la disponibilidad de información.

### ZONIFICACIÓN

- Para la zonificación de la amenaza se emplean tres categorías: alta, media y baja, teniendo en cuenta el registro de eventos, la recurrencia de los mismos y la intensidad (niveles alcanzados) de la inundación.

### PRODUCTOS

- Mapas de zonificación de amenaza por inundaciones
- Documento técnico que contenga la metodología empleada y los resultados obtenidos.

## ESPECIFICACIÓN PARA AMENAZAS POR AVENIDAS TORRENCIALES

### ÁREA DE ESTUDIO

- Todos los cauces presentes o con influencia en el municipio o distrito, que por sus condiciones topográficas puedan tener un comportamiento torrencial.

### INSUMOS

- Geomorfología.
- Estudio hidrológico de la cuenca, orientado al flujo torrencial, considerando el ciclo de sedimentos.
- Análisis hidráulico del área a zonificar, teniendo en cuenta factores detonantes como precipitación o movimientos en masa.
- La base cartográfica que se emplee en la zonificación corresponderá a una escala 1:2.000.

### ALCANCE

- Se utiliza, como mínimo, alguno de los siguientes análisis: estadísticos, determinísticos o probabilísticos.
- En todo caso, los análisis se realizan en función de la magnitud de la amenaza, su intensidad, consecuencias y la disponibilidad de información.

### ZONIFICACIÓN

- Para la zonificación de la amenaza, ésta se categorizará en alta, media y baja, dependiendo de la frecuencia de presentación de los eventos y sus características: la profundidad de la lámina de agua, los materiales de arrastre y la velocidad del flujo.

### PRODUCTOS

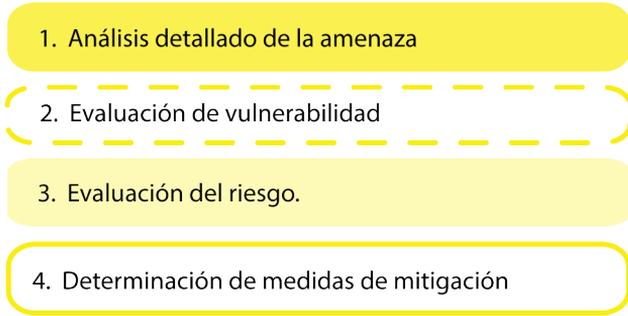
- Mapas de zonificación de amenaza por avenidas torrenciales
- Documento técnico que contenga la metodología empleada y los resultados obtenidos.

Elaborado a partir de: Artículo 2.2.2.1.3.2.1.3 Decreto 1077 de 2015, antes Decreto 1807 de 2014, art.10

## ¿En qué consisten los estudios detallados?

Los estudios detallados están orientados a determinar la categorización del riesgo y establecer las medidas de mitigación correspondientes. En el programa de ejecución de los POT se definen la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos de los estudios que se ejecutarán en el período del alcalde que adelanta la revisión del plan o la expedición de uno nuevo.

Los estudios detallados deben realizarse a la escala y con los métodos necesarios y contener como mínimo la siguiente información:



Fuente: Elaboración Propia DPEI.

### Suelos y Amenazas sobre los que se deben desarrollar los estudios detallados.

Se deben elaborar estudios en los suelos urbanos, de expansión urbana y rural, para los fenómenos amenazantes de inundación y movimientos en masa, utilizando la escala y los métodos de análisis que se muestran en el gráfico, siendo estos más específicos y con mayores alcances.

ESTUDIOS DETALLADOS	Clase de Suelo	Escala	Metodo de Analisis	Fenómeno
	Suelo urbano	1:2000	Determinístico, modelos matemáticos y métodos asistidos por sensores remotos y SIG.	-Inundaciones -Movimientos en masa
	Suelo expansión urbana	1:2000		
	Suelo rural	1:5000		

Fuente: Elaboración Propia DPEI.

### Métodos de análisis para la zonificación de las amenazas

(Guía de Integración de la Gestión del Riesgo y el Ordenamiento Territorial Municipal, 2015)

#### Método Heurístico

Se basa en categorizar y ponderar los factores o variables que causan la inestabilidad, según la influencia esperada en el fenómeno estudiado. Se aplican para estudios regionales. Sin embargo, introduce un grado de subjetividad al basarse en el criterio de un experto. Pueden encontrarse dos métodos de este tipo: el análisis geomorfológico y el proceso de análisis jerárquico (AHP), y el mapa de combinación cuantitativa.

#### Método estadístico

Se determina estadísticamente, combinando los factores que causan la inestabilidad, haciendo predicciones cuantitativas sobre áreas donde existen condiciones similares. Hay dos procedimientos diferentes: bivariado y multivariado.

### Método determinístico

Es una abstracción matemática que describe el fenómeno sin incertidumbre, es decir, con perfecto conocimiento de las causas, el proceso y los resultados. Para analizar la amenaza por movimientos en masa se utilizan análisis mecánicos y modelos de estabilidad para determinar el factor de seguridad de una ladera o macizo rocoso. Son métodos fiables y precisos cuando se dispone de datos válidos sobre los parámetros de resistencia de la ladera.

### Método probabilístico

Está basado en variables tomadas como datos al azar, las cuales se relacionan mediante funciones matemáticas. Estos métodos pueden ser distribuciones de probabilidad o procesos estocásticos que constituyen el modelo matemático de un experimento aleatorio y son una “idealización” con la cual se quiere representar o modelar la realidad.

## ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA LOS ESTUDIOS DETALLADOS DE CADA FENÓMENO ESPECIFICACIÓN PARA AMENAZAS POR MOVIMIENTO EN MASA

### ÁREA DE ESTUDIO

Áreas con condiciones de riesgo y amenaza, por movimientos en masa delimitadas en el plan de ordenamiento territorial, a partir de los estudios básicos tratados anteriormente. Estas áreas podrán ser precisadas con base en la geofor-ma de la zona objeto de análisis.

### INSUMOS

- Geología para ingeniería
- Geomorfología a nivel de elementos.
- Hidrogeología, con énfasis en comportamiento de los niveles freáticos
- Evaluación del drenaje superficial
- Sismología
- Uso del Suelo
- Exploración del subsuelo
- Levantamiento topográfico, incluyendo la información predial o catastral.

### ALCANCE

- El análisis de la amenaza a nivel detallado se realiza empleando por lo menos métodos determinísticos y modelos matemáticos, en función de la dinámica del movimiento en masa objeto de análisis.
- En todo caso, los análisis se realizan en función de la magnitud de la amenaza, su intensidad, consecuencias y la disponibilidad de información.

### PRODUCTOS

- Mapas de zonificación de amenaza por avenidas torrenciales
- Documento técnico que contenga la metodología empleada y los resultados obtenidos.

Elaborado a partir de: Artículo 2.2.2.1.3.2.2.2 Decreto 1077 de 2015, antes Decreto 1807 de 2014, art.15.

## ESPECIFICACIÓN PARA AMENAZAS POR INUNDACIÓN

### ÁREA DE ESTUDIO

- Comprende las áreas con condiciones de riesgo y amenaza por inundación delimitadas en el plan de ordenamiento territorial, a partir de los estudios básicos y los análisis del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) aprobado.

### INSUMOS

- Información de hidrología e hidráulica.
- Información topográfica y batimétrica detallada de los tramos de cauce analizados, incluyendo aquellos elementos o tramos que estén asociados con el origen de la inundación.

### ALCANCE

- El análisis de la amenaza a nivel detallado se realizará teniendo en cuenta criterios históricos, geomorfológicos, hidrológico-hidráulicos empleando métodos asistidos por sensores remotos y sistemas de información geográfica.

### PRODUCTOS

- Mapa o mapas de zonificación de amenaza por inundación por desbordamiento, el cual delimita y caracteriza los diferentes niveles de amenaza que presenta el territorio estudiado.
- Documento técnico que contenga la metodología empleada y los resultados obtenidos.

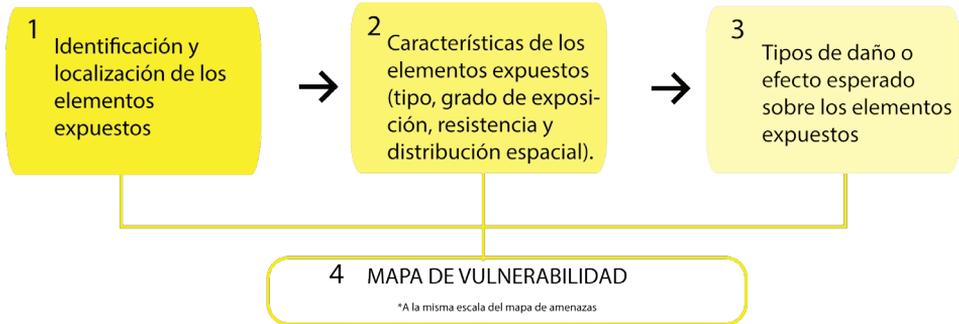
Elaborado a partir de: Artículo 2.2.2.1.3.2.2.3 Decreto 1077 de 2015, antes Decreto 1807 de 2014, art.16.

[ 47 ]

## ¿Cómo evaluar la vulnerabilidad?

La evaluación de la vulnerabilidad considera los siguientes aspectos:

- De acuerdo con los resultados del estudio detallado de amenazas para cada fenómeno analizado, se deben identificar y localizar en la cartografía correspondiente, los elementos expuestos.
- Se deben establecer las características de los elementos expuestos a las amenazas identificadas, en cuanto al tipo de elemento, grado de exposición, resistencia que ofrece el elemento y distribución espacial.
- Se deben identificar los diferentes tipos de daño o efecto esperado sobre los elementos expuestos que se pueden presentar como resultado del fenómeno natural.
- Esta información debe zonificarse en un mapa a la misma escala del mapa de amenazas detalladas, estableciendo categorías de vulnerabilidad alta, media y baja, de acuerdo con las características de los elementos expuestos.



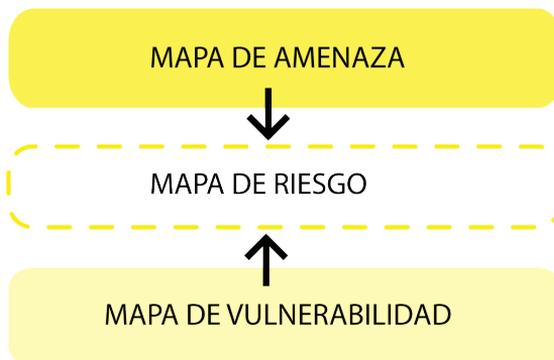
Fuente: Elaboración Propia DPEI.

## ¿Cómo evaluar el riesgo?

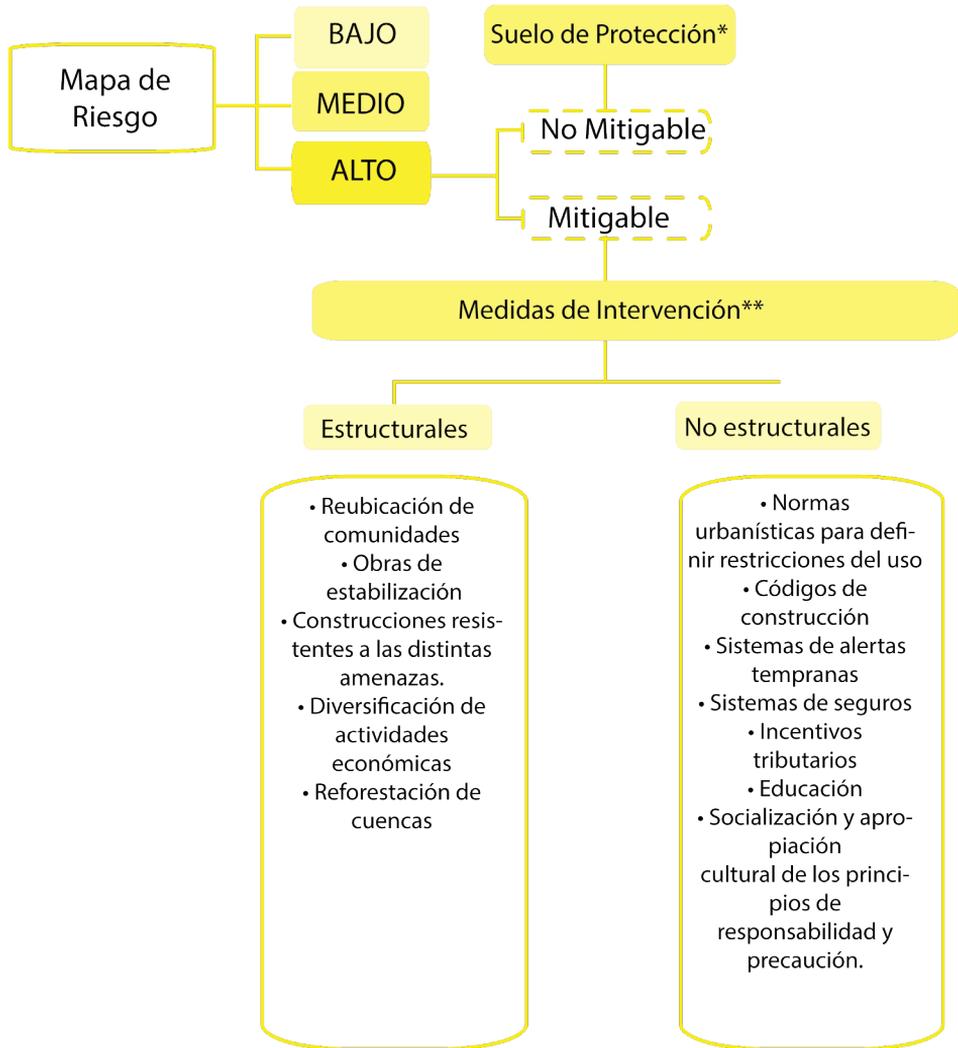
La evaluación de riesgo es el resultado de relacionar la zonificación detallada de amenaza y la evaluación de la vulnerabilidad. Con base en ello, se categoriza el riesgo en alto, medio y bajo, en función del nivel de afectación esperada.

[ 48 ] En las zonas de alto riesgo se deben definir la mitigabilidad o no mitigabilidad, a partir de las alternativas de intervención física para reducir y evitar el incremento de la amenaza y/o vulnerabilidad.

Para estas alternativas se deberá evaluar su viabilidad de ejecución desde el punto de vista técnico, financiero y urbanístico. Bajo estas evaluaciones se obtendrá la definición del riesgo alto mitigable o riesgo alto no mitigable.



Fuente: Elaboración Propia DPEI.



Fuente: Elaboración Propia DPEI.

\*Artículo 2.2.2.1.3.3.3 Decreto 1077 de 2015, antes Decreto 1807 de 2014, art.24; Ley 388 de 1997, art.121

\*\*Artículo 2.2.2.1.3.2.2.7 Decreto 1077 de 2015, antes Decreto 1807 de 2014, art.20.

Cada etapa del ordenamiento territorial está directamente relacionada con un proceso a realizar sobre la gestión de riesgo, generando así un proceso conjunto y lineal entre los dos, dividido entre diagnóstico, formulación e implementación.

	DIAGNÓSTICO	FORMULACIÓN	IMPLEMENTACIÓN
ORDENAMIENTO TERRITORIAL	Descripción y análisis de las condiciones actuales del territorio.	Planteamiento de visión deseada, (modelo) definición de estrategias, políticas, normas para su concreción en corto, mediano y largo plazo	Desarrollo de programas, proyectos y mecanismos y normatividad para hacer realidad modelo propuesto en la formulación.
GESTIÓN DEL RIESGO	Identificación y evaluación de amenazas, de exposición, de áreas con condición de amenaza y con condición de riesgo.	Zonificación del territorio (identificación de áreas aptas para asentamientos). Determinación de medidas de Reducción del Riesgo	Definición y desarrollo de medidas de intervención prospectiva y correctiva para reducir el riesgo

Fuente: Elaboración Propia DPEI. Adaptado de Guía de Integración de la Gestión del Riesgo y el Ordenamiento Territorial Municipal, 2015.

## ¿Cómo incorporar los estudios técnicos de Gestión del Riesgo en los diferentes componentes del POT?

Al documento técnico de soporte del plan de ordenamiento territorial del municipio deben integrarse los estudios básicos y detallados (si se dispone de estos últimos) al componente general, urbano y rural, siguiendo los lineamientos del siguiente recuadro.

## Incorporación de la Gestión del Riesgo en el ordenamiento territorial

### Componente General

- Objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo.
- Medidas para el conocimiento y la reducción (prevención y mitigación) del riesgo de acuerdo con los análisis efectuados en los estudios básicos, así como con los análisis de estudios detallados.

#### Contenido estructural.

Se deben ubicar y especificar en planos la siguiente información:

- Áreas con condición de riesgo y con restricción por amenazas identificadas en los estudios básicos y su priorización para la elaboración de los estudios detallados en el corto, mediano y largo plazo.
- Zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o por riesgos naturales, siempre y cuando se cuente con los estudios detallados que permitan su caracterización.
- En la determinación de los suelos de protección deben considerarse las áreas que cumplan las siguientes condiciones y que por tanto tienen restringida la posibilidad de urbanizarse:

-Las áreas sin ocupar zonificadas en los estudios básicos como amenaza alta, en las que la información sobre intensidad y recurrencia o registros históricos de los fenómenos por movimientos en masa, avenidas torrenciales o inundación evidencian que las medidas de reducción son insuficientes en el tiempo para garantizar el desarrollo de procesos de urbanización.

-Las áreas zonificadas como riesgo alto no mitigable en suelo urbano, de expansión urbana y rural, de acuerdo con los estudios detallados, cuando se cuente con ellos.

### Componente Urbano Suelo Urbano y de expansión urbana.

Para las áreas con condición de amenaza.

- Asignar el régimen general de usos y tratamientos que se pueden desarrollar.
- Establecer condicionamientos o restricciones de usos, densidades, ocupación y edificabilidad que eviten la generación de situaciones de riesgo.
- El desarrollo de estas áreas se condiciona a la elaboración de los estudios detallados.

Para las áreas de amenaza media ocupadas.

- Determinar acciones relacionadas con el manejo de aguas, la adecuación de taludes, entre otras.
- Definir acciones para realizar seguimiento y monitoreo con el fin de garantizar que no se generen condiciones de riesgo.

Para las áreas con condición de riesgo.

- Definir las condiciones técnicas que se estimen convenientes para la elaboración de los estudios detallados que permitan establecer la categorización del riesgo.
- La asignación del régimen general de usos y tratamientos, y normas de densidades, ocupación y edificabilidad que se podrán desarrollar condicionados a los resultados de los estudios detallados.

Para las áreas de riesgo que cuenten con estudios detallados.

- Delimitación y zonificación de las zonas de riesgo alto, medio y bajo con la determinación de aquellas zonas de riesgo alto que se consideren como mitigables y no mitigables.
- Definición de las medidas de intervención para el desarrollo de las zonas de riesgo mitigable. Igualmente, se contemplará la asignación de usos y tratamientos y las demás normas urbanísticas de carácter general para el desarrollo de estas áreas (densidades, ocupación y edificabilidad).
- Cuando las zonas de alto riesgo se definan como no mitigables, se establecen las medidas para su manejo y para evitar la ocupación de estas áreas, de acuerdo con el régimen aplicable al suelo de protección.

### Componente Rural Suelo Rural y suelo Suburbano.

Para las áreas de amenaza alta y media

- Definición de medidas de manejo especial para las zonas calificadas como de amenaza alta y media en los suelos rurales no suburbanos mediante el desarrollo de:

- Usos agroforestales
- Implementación de prácticas culturales de conservación y manejo de cultivos
- Medidas para el control de erosión
- Prácticas mecánicas de conservación tales como el manejo de escorrentías
- Otras medidas aplicables

- Determinar la necesidad de adelantar estudios detallados en las áreas de restricción por amenaza.

Para las áreas con condición de riesgo

- Definición de las condiciones técnicas para la elaboración de los estudios detallados que permitan establecer las categorías de riesgo en estas áreas y la asignación del régimen general de usos.

Para las áreas de riesgo que cuenten con estudios detallados.

- Delimitación y zonificación de las áreas de riesgo alto, medio y bajo con la determinación de aquellas zonas de riesgo alto que se consideren como mitigables y no mitigables.

- La asignación de usos y las demás condiciones para orientar la ocupación de las áreas calificadas como de riesgo mitigable y para las clasificadas como de riesgo no mitigable se aplicará el régimen del suelo de protección.

### Importante



Todos los estudios técnicos deben ser elaborados y firmados por profesionales idóneos en las materias, quienes son responsables de los mismos sin perjuicio de la responsabilidad por la correcta ejecución de los diseños y las obras de mitigación. (Artículo 2.2.2.1.3.4.1, Decreto 1077 de 2015)

# 4

## Participación Ciudadana [ 55 ] y Gestión Social





## ¿Por qué es necesario hacer que la Gestión del Riesgo sea participativa?

En este capítulo trata sobre cómo funciona la participación ciudadana y su gran importancia en la gestión del riesgo de desastres, teniendo en cuenta las diferentes comunidades, incluidas las minorías, para aportar conocimiento, formular planes de acción y lograr así que todos estén enterados y preparados para los posibles eventos.

Uno de los elementos más importantes y revolucionarios en la gestión del riesgo de desastres es el proceso de Conocimiento del Riesgo, el cual destaca como factor fundamental la socialización con todas las personas, ya que el desconocimiento aumenta la vulnerabilidad de las personas.

“La Gestión del Riesgo de Desastres es responsabilidad de todas las autoridades y de todos los habitantes del territorio Colombiano ”

(Artículo 2, Ley 1523 de 2012)

“La Gestión del riesgo es un procesos social...”

(Artículo 1, Ley 1523 de 2012)

[ 57 ]

Por lo anterior, el primer paso es generar conciencia en las personas sobre lo que es el riesgo y su importancia, a través de campañas, folletos y reuniones comunales, donde se den a conocer los conceptos importantes y las amenazas a las que están expuestos constantemente.

Después de esto, es necesario buscar la participación ciudadana para que los ciudadanos expresen sus necesidades, brinden sus conocimientos y tengan contacto directo con la ciudad en la que habitan. “La participación en torno a la prevención y atención de desastres, tiene como principio la solidaridad. Es decir, el interés del bienestar colectivo. Y es este interés, y los esfuerzos comunitarios para lograrlo, los que permiten que haya un compromiso real en torno a la prevención y una mayor incidencia del proyecto.” (Plan de conocimiento y reducción del riesgo de desastres, 2016).

A partir de esto, la participación ciudadana y la corresponsabilidad que se da a cada uno de los actores en los procesos de gestión del riesgo, se convierten en aspectos inamovibles en cada una de las etapas de la gestión del riesgo, para que no se quede solamente en una cuestión informativa. Las comunidades deben participar en los diferentes procesos que se pueden generar en la gestión del riesgo, desde la planeación hasta la ejecución de las estrategias para la mitigación del riesgo.

1. Es necesario conocer el territorio, su historia y las situaciones que se han presentado anteriormente, identificando así las amenazas que se presentan en el sitio, la vulnerabilidad y al mismo tiempo, el riesgo presente en el territorio. Y esto solo se hace posible cuando la comunidad que habita el lugar participa con sus experiencias, generando un mapa de riesgos comunitario.

2. Se debe incentivar a las personas, especialmente a los grupos marginalizados, a generar acciones para prevenir y mejorar las condiciones del lugar en donde habitan, reduciendo así el riesgo.



## ¿Como se puede incentivar la participación ciudadana en la Gestión del riesgo?

[ 58 ] La planeación participativa es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes, interesadas en construir y concertar metas de bienestar y calidad de vida y en identificar los procedimientos, instrumentos y acciones necesarias para alcanzarlas.

Es por esto que se pueden seguir diferentes pasos para incentivar esta participación y que incluyan a toda la comunidad. Un elemento que puede motivar la respuesta de la población ante la convocatoria, es reconocer los peligros a los que está expuesta una zona y su grado de vulnerabilidad, lo cual se puede realizar por medio de cuatro procedimientos diferentes:

1. **COMUNICACIÓN:** Se desarrollan actividades de comunicación con el fin que la población se encuentre debidamente informada sobre los avances y resultados del proceso

2. **SENSIBILIZACIÓN:** La necesidad de promover la participación responsable de la sociedad civil en la programación del presupuesto, ejecución, control y sostenibilidad de los proyectos de Gestión del Riesgo, con el fin de lograr una participación comprometida de la población.

3. CONVOCATORIA: La convocatoria debe promover la integración al proceso de representantes de las distintas entidades, tales como: Asociaciones juveniles, organizaciones sociales de base, comunidades, asociaciones de personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, niños y otros en situación de riesgo y vulnerabilidad, sea por razones de pobreza, etnicidad, violencia o género.

4. CAPACITACIÓN: Implementar mecanismos de capacitación y programas de desarrollo de capacidades, orientados a fortalecer el Proceso Participativo, deben ser permanentes, ajustándose a las necesidades y características de la población de la jurisdicción.

A partir de estas, los diferentes campos quedan cubiertos, comunicando en primera instancia para informar a la comunidad y posteriormente sensibilizando para dar cuenta del verdadero riesgo que se presenta. La convocatoria debe ser masiva, buscando la participación de todas las instancias de la comunidad, y finalmente, se deben elegir y capacitar los representantes frente a las situaciones de riesgo.

Para la fase de comunicación y sensibilización se debe entender que las personas se motivan con los enfoques que les permiten participar en la solución y especialmente, cuando sienten que es su propia idea. El enfoque del aprendizaje participativo implica involucrar a la gente para que descubra y resuelva un problema que contribuya a reducir los riesgos de desastres. En el centro de todas estas actividades está la propia experiencia de empoderamiento de la comunidad.

Además, para promover los pasos anteriores, las campañas se convierten en un medio fundamental para promover esta participación. Estas se pueden realizar e incentivar por medio de:

- Publicaciones, vallas publicitarias, afiches y volantes
  - Aprendizaje virtual
  - Artes escénicas y culturales
  - Juegos y competencias
  - Páginas web y actividades
- Medios sociales y telecomunicaciones

A partir de estas campañas, se deben celebrar entre los habitantes de los lugares, reuniones organizadas y participativas, donde se pregunten las causas de las amenazas, identificando cuándo ocurren y qué efectos traen sobre el territorio y las personas, entendiendo así el origen y la magnitud de los diferentes riesgos.

## ¿Qué acciones se pueden realizar cuando se tiene una participación ciudadana para la Gestión del Riesgo de desastres?

A partir de las reuniones comunitarias, se debe organizar el trabajo para buscar información y participar activamente en la elaboración del plan municipal de la gestión del riesgo de desastres (PMGRD), el cual es uno de los factores fundamentales para la participación ciudadana.

Uno de los aspectos del PMGRD donde es clave la participación ciudadana, es en la elaboración de la caracterización general de escenarios de riesgo, que la comunidad pueda reconocer todos los equipamientos importantes como las escuelas, los hospitales, la alcaldía, así como zonas de cultivos, caminos, y demás elementos que, en caso de producirse un desastre, podrían resultar afectados.

En la caracterización de escenarios de riesgo se deben señalar elementos o lugares potencialmente peligrosos como volcanes cercanos, zonas que se pueden inundar o pastizales muy secos que pueden incendiarse.

Además, se deben señalar todos los recursos con los que la comunidad cuenta como personas, instituciones y demás elementos que pueden ayudar a la comunidad a prepararse y protegerse, como la alcaldía municipal, el centro de salud y otros equipamientos que puedan servir como puntos de encuentro en caso de desastres.

[ 60 ]

### Importante



La caracterización general de escenarios de riesgo es un producto esencialmente descriptivo no riguroso, de representación de los escenarios que consolida la generalidad de las condiciones de riesgo del municipio y la identificación de las medidas de intervención. (Guía para la formulación del PMGRD, 2012)

## ¿Cuál es la importancia de incluir las comunidades vulnerables en la Gestión del Riesgo de Desastres?

Buscando reducir los niveles de riesgo existentes para proteger los medios de vida de los más vulnerables, la gestión del riesgo de desastres constituye la base del desarrollo sostenible, y en este marco está vinculada a otros temas transversales como género y minorías. Según el informe del PNUD “Protección del Desarrollo contra los Desastres”, cuando se produce un desastre, mujeres, niños, jóvenes, ancianos y demás grupos socialmente excluidos, tienden a verse afectados desproporcionadamente.

En una adecuada gestión del riesgo de desastres, se deben identificar los actores con sus características e indagar sobre sus procesos de ocupación del espacio, así como los elementos representativos de su cultura y prácticas sociales a todo nivel.

Buscar comprender el modelo de relacionamiento entre las prácticas humanas y el medio natural, debe ser una acción particular para cada territorio, ya que influye en las acciones que se han de desarrollar.

En el Marco de Sendai, se establece que “la participación de la mujer es fundamental para gestionar eficazmente el riesgo de desastres, así como para diseñar, dotar de recursos y poner en práctica políticas, planes y programas de reducción del riesgo de desastres con perspectiva de género, es necesario que se adopten medidas de creación de capacidad con el fin de empoderar a las mujeres para la preparación ante los desastres y desarrollar su capacidad para asegurar medios alternativos de vida en situaciones posteriores a los desastres” (ONU, 2015, p. 23).

[ 61 ]

### Concepto de género

Género es el conjunto de características sociales, culturales, políticas, psicológicas, jurídicas y económicas que la sociedad les asigna a las personas de forma diferenciada como propias de hombres y mujeres. Roles socialmente construidos, comportamientos, actividades y atributos que una sociedad considera como apropiados para hombres y mujeres.

### Perspectiva de género

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en 1995 defendió la incorporación de una perspectiva de género como un enfoque fundamental y estratégico para alcanzar los compromisos en igualdad de género.

## Incorporación del enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres

En el caso de las mujeres, se agudizan las condiciones de pobreza, de acceso a la educación y de participación en la toma de decisiones políticas y domésticas. La ignorancia de tales diferencias conlleva la reproducción de la inequidad y el desarrollo de nuevos escenarios de riesgo de desastres. “Los desastres tienen un impacto negativo mayor sobre la esperanza de vida de las mujeres que sobre la de los hombres” (Género y Desastres, Buró de Prevención de Crisis y Recuperación, PNUD)

Las desigualdades económicas y sociales hacen que las mujeres tengan menos activos y medios, lo que aumenta su vulnerabilidad a las amenazas; aunque, en contraposición, han desarrollado una serie de capacidades familiares y organizativas que contribuyen al desarrollo de la comunidad. Para entender los riesgos, es indispensable incorporar consideraciones de género en los análisis de vulnerabilidades y capacidades comunitarias.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- apoya este enfoque, considerándolo fundamental para garantizar la integración de las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres en todo el espectro de la gestión del riesgo de desastres y de la recuperación. También se aplican esfuerzos para involucrar a las mujeres en los procesos técnicos y de toma de decisiones.

Diversos estudios sobre el impacto de los desastres en las poblaciones han puesto de manifiesto que las vulnerabilidades y las capacidades de las poblaciones no son homogéneas. Condicionantes basados en el género, lo social, la etnia, la edad, la religión, entre otros, hacen que dentro de una misma población afectada existan diferencias y desigualdades en sus posibilidades de enfrentar y recuperarse de un desastre.



## ETNICO



Dentro del paradigma tradicional de la gestión de desastres y las características diferenciales que presentan los grupos étnicos como su cosmovisión, usos y costumbres y demás aspectos de su cultura, se consideran como un elemento que aporta a la generación de la vulnerabilidad, por lo que deben tenerse en consideración como aspecto fundamental a la hora de la participación ciudadana.

En estos grupos encontramos mayoritariamente a los indígenas que aún habitan gran parte del territorio colombiano y a los afrodescendientes. Cada uno de ellos tiene diferentes culturas y formas de enfrentar los riesgos y desastres que se provocan en sus comunidades. Sin embargo, es necesario que estos también participen como actores de la comunidad, para acompañarlos en el proceso, ya que al desconocerlo son más vulnerables.

Además, el conocimiento ancestral y la experiencia que se tiene del territorio, deberán ser valorados en la rehabilitación, recuperación social y económica, para así evitar conflictos con la comunidad y la pérdida progresiva de la cultura. Igualmente, deberán ser aprovechadas para generar un intercambio de conocimientos que aporten a cada una de las comunidades para mejorar la seguridad de estas.

Una característica importante a tener en cuenta con respecto a las comunidades indígenas es la justicia propia, ya que es la esencia de la cultura y la autonomía de estos. Al reconocer sus particularidades y aristas, aumentan las ventanas para poder hacer procesos de intervención para reducir los riesgos.



# 5

## Recomendaciones y Bibliografía

[ 65 ]



## Recomendaciones

Se debe promover la cualificación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, con el objeto de garantizar que los temas estructurales del desarrollo territorial queden adecuadamente implementados. Se destacan: la habilitación de suelo para vivienda, la delimitación de las áreas de amenazas y riesgos, la delimitación de las áreas de importancia ambiental y la inclusión de las determinantes de ordenamiento de las que trata el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Las administraciones municipales deben generar procesos de apropiación y gestión social por parte de las comunidades y de los diferentes actores del territorio con respecto a la Ley 1523 de 2012, "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", con el fin de implementar los principios, las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial y la confluencia del sector privado en la gestión del riesgo, tanto para su reducción como para el manejo de desastres.

[ 66 ] Se recomienda fortalecer los principios de coordinación y concurrencia que orientan la gestión del riesgo, establecidos en el artículo 2 de la Ley 1523 de 2013, con los cuales se determina que "la coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres" y "la concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas".

Para finalizar es importante recordar que los alcaldes como jefes de la administración local y como conductores del desarrollo local, representan al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el municipio y son responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción, y de visualizar dichas acciones en la revisión y ajuste de su plan de ordenamiento territorial.

La Gestión del Riesgo de Desastres es clave para concretar el modelo del territorio, con una visión a largo plazo que sea sostenible, equitativa y competitiva para lograr el bienestar de la población en armonía con el elemento ambiental. Es importante porque garantiza el disfrute de derechos de la población en cuanto a la vida y la seguridad y además, contribuye al desarrollo del municipio en un sentido integral, invirtiendo recursos en bienestar y no en manejo de desastres.

Por lo anterior se deben realizar acciones concretas, priorizadas y apuntadas a resolver situaciones específicas y/o suplir necesidades, y al mismo tiempo, canalizar estas acciones para ser ejecutadas desde los diferentes instrumentos de planeación.

Dado que la gestión del riesgo de desastres es un proceso que debe construirse con perspectivas de largo plazo, es fundamental que los estudios enfocados a delimitar y zonificar las amenazas tengan en cuenta los escenarios de cambio climático, pues es un hecho que este fenómeno modificará los patrones de comportamiento de los eventos que hoy en día son causantes de los desastres. De esta manera, la gestión del riesgo también se convierte en un elemento que promueve la adaptación de los territorios al inminente cambio climático.

## Bibliografía

[ 67 ]

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja (2011) Guía para la sensibilización y educación pública sobre la reducción de desastres.

Gobernación de Antioquia (2015). Plan Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2009). Gestión del riesgo de desastres para la planificación del desarrollo local.

Naciones Unidas (2014). Gestión del Riesgo de Desastres. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Naciones Unidas (2015) Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Sendai (Japón), 14 a 18 de marzo de 2015.

Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Presidencia de la República de Colombia (2015). Guía de integración de la gestión del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial municipal.

Bogotá: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Presidencia de la República de Colombia (2010). Guía Municipal para la Gestión del Riesgo.

Presidencia de la República de Colombia (2012). Ley 1523 de 2012, por medio de la cual se adopta la Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (2015). Guía de integración de la Gestión de Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial Municipal.

Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (2015). Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2015-2025.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2012). Formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo (Versión 1)

Unidad Regional para América Latina y el Caribe. "RIESGOLANDIA" ¡Aprendamos a prevenir desastres!

Velásquez Sánchez, J.A. (2018). Estrategia de reducción de desastres con enfoque étnico diferencial para los pueblos indígenas Awá y Pastos, en el departamento de Nariño, Colombia.

Wilchex, C (1998). Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o Yo voy a correr el riesgo. Lima: La Red, Soluciones Prácticas-ITDG. 152p.

Para ampliar la información relacionada con esta publicación y solicitar asesoría técnica, diríjase a:

Departamento Administrativo de Planeación  
Dirección de Planeación Estratégica Integral – Gobernación de Antioquia  
Centro Administrativa Departamental José María Córdoba  
La Alpujarra - oficina 1115  
Calle 42B # 52 – 106  
Medellín  
[planeacionestrategica@antioquia.gov.co](mailto:planeacionestrategica@antioquia.gov.co)  
3839130 - 3839126