



# Prevención y reducción de riesgos a través de los instrumentos de planificación territorial en Bogotá

COLOMBIA 3



SERIE: EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE DESARROLLO LOCAL FRENTE A LOS RIESGOS DE DESASTRES

PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE RIESGOS A TRAVÉS DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN  
BOGOTÁ  
COLOMBIA

Este documento es el resultado del proceso impulsado por el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE, en el marco de la implementación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres - EAPAD, para identificar iniciativas y experiencias sobre la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible local desarrolladas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Para la identificación de estas experiencias se promovió el Concurso Andino “Las Prácticas y Políticas de Desarrollo Local frente a los Riesgos de Desastres: Identificación de Experiencias significativas en los países de la Subregión Andina” en el período noviembre 2007- abril 2008, culminando con la designación de 16 experiencias más relevantes (cuatro por país).

La elaboración y publicación de este documento ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Comisión Europea y la Secretaría General de la Comunidad Andina, mediante el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN.

El contenido de este material es responsabilidad del Proyecto PREDECAN. No necesariamente refleja la opinión de la Comisión Europea, la Secretaría General de la Comunidad Andina ni del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE.

**COMUNIDAD  
ANDINA**



SECRETARÍA GENERAL

Secretaría General de la Comunidad Andina

Av. Aramburú, cuadra 4 esquina con Paseo de la República, San Isidro - Perú

Teléfono: (51 1) 411 1400 Fax: (51 1) 211 3229

www.comunidadandina.org

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-10935

ISBN: 978-612-4054-06-8

Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN

**DIRECTORA DEL PROYECTO PREDECAN:** Ana Campos García

**JEFE DE ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL:** Harald Mossbrucker (2005 a marzo de 2009)

Jan Karremans (a partir de abril 2009)

**COORDINACIÓN TÉCNICA:** Lenkiza Angulo (septiembre de 2007 a septiembre de 2008)

María del Carmen Tejada García (octubre de 2008 a septiembre de 2009)

**ASESORÍA TÉCNICA INTERNACIONAL:** Allan Lavell

**SISTEMATIZADORES NACIONALES:** Lilian Reyes - Bolivia, Gustavo Osorio - Colombia, Eduardo Chiriboga - Ecuador,

María del Carmen Tejada - Perú

**INVESTIGACIÓN Y TEXTO ORIGINAL:** Gustavo Osorio

**COORDINACIÓN EDITORIAL:** Carolina Díaz Giraldo, Ibis Liulla Torres

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:** Leonardo Bonilla Morón, Maiteé Flores Piérola, Miguel León Morales

**IMPRESIÓN:** PULL CREATIVO S.R.L.

**CORRECCIÓN DE TEXTOS:** Dante Oliva León, Enrique León Huamán

**FOTOGRAFÍAS:** Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE), Gustavo Osorio

Primera edición

Lima, Perú, septiembre de 2009



SERIE: EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE DESARROLLO LOCAL FRENTE A LOS RIESGOS DE DESASTRES

Prevencción y reducción  
de riesgos a través  
de los instrumentos  
de planificación territorial  
en Bogotá

# Agradecimientos

Agradecemos por su colaboración y testimonios a las personas, las instituciones, el equipo técnico y las comunidades que enriquecieron el trabajo de sistematización de esta experiencia. Los nombramos a continuación.

**Guillermo Escobar Castro**

Director de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias -DPAE

**Pilar del Rocío García**

Coordinadora Aluvial de la DPAE

**Camilo Munar**

Profesional especializado de la Secretaría Distrital de Hábitat

**José Mauricio Gómez**

Asesor de Dirección de la Caja de Vivienda Popular

**Eduardo Escobar**

Técnico de Planificación de la Empresa de Servicio Público Gas Natural

**Paola Sánchez**

Profesional de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias

**Lucy Bohórquez**

Contratista de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias

**Doris Suaza**

Subdirectora de Gestión Territorial de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (hasta septiembre de 2008)

**María Cristina Mayorga**

Contratista de gestión territorial de la Secretaría Distrital de Ambiente

**Gladys Gómez**

Coordinadora de Riesgos y Expansión de la Secretaría Distrital de Ambiente

**Custodia Hernández**

Poblador del Barrio Divino Niño de la Localidad de Ciudad Bolívar

**Sandra Santana**

Poblador del Barrio Divino Niño de la Localidad de Ciudad Bolívar

**Jacinto Bautista**

Tesorero de la Junta de Acción Comunal del Barrio Divino Niño de la Localidad de Ciudad Bolívar

**Argemiro Alfonso Rincón**

Vicepresidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Divino Niño de la Localidad de Ciudad Bolívar

# Índice

Prólogo .....	5
Resumen .....	7
Presentación .....	9
1. Contexto de la experiencia.....	11
2. Riesgos en el marco de la problemática local .....	12
3. Desarrollo de la experiencia .....	14
4. Aprendizajes significativos .....	21
4.1 Involucramiento de actores y potenciación de recursos locales.....	21
4.2 Relación entre riesgo de desastre y desarrollo local .....	23
4.3 Gestión local del riesgo como proceso .....	26
4.4 Articulación con niveles de gestión extralocales .....	28
5. Apuntes finales .....	30
Referencias bibliográficas .....	33

# Índice de fotos y figuras

## Fotos

Foto 1. Geomorfología de Bogotá en panorámica desde el cerro Monserrate .....	12
Foto 2. Área de riesgo en zona marginal de Bogotá .....	13
Foto 3. Sectores en amenaza alta respecto a ocupación de suelo .....	17
Foto 4. Zonas de lagunas en Bogotá .....	19
Foto 5. Escenario aluvial.....	23
Foto 6. Procesos educativos y de sensibilización para la población .....	24

## Figuras

Figura 1. Localidades de Bogotá.....	11
Figura 2. Eventos de inundación registrados por localidad.....	13
Figura 3. Plano normativo de amenaza por remoción en masa.....	14
Figura 4. Plano normativo de amenaza por inundación.....	14
Figura 5. Esquema de incorporación del componente de riesgo en el POT.....	16
Figura 6. Procesos clave y fases de la gestión del riesgo.....	20

# Prólogo

Los Países Miembros de la Comunidad Andina comparten una serie de características marcadas por su cercanía geográfica, su historia común y sus afinidades culturales, aun en medio de su diversidad y particularidades.

Desafortunadamente, todos los países andinos tienen una larga data de ocurrencia de desastres para reseñar y recordar, pues sus territorios y comunidades presentan elevadas condiciones de riesgo debido a desequilibrios en la relación entre las dinámicas de la naturaleza y las humanas, que los hacen susceptibles de sufrir desastres asociados con distintos tipos de fenómenos como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos y sequías. Según la base de datos creada recientemente para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en los últimos 37 años se han registrado más de 50 mil eventos físicos generadores de daños y pérdidas en la subregión andina, casi un promedio de 1 100 por año, lo cual constituye una real amenaza contra el desarrollo y pone en riesgo las inversiones y demás esfuerzos que se llevan a cabo para la reducción de la pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Conscientes de esta problemática, se creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE-, mediante una decisión aprobada en el año 2002 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La primera labor desarrollada por el Comité fue la formulación de un documento conocido como “Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres” -EAPAD-, aprobado en 2004, el cual se constituyó en el principal orientador de la política, los planes, programas y acciones que se deben asumir y emprender en la subregión para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La Unión Europea, a través de su Programa de Preparación ante Desastres –DIPECHO– y el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina -PREDECAN-, ha tenido una permanencia constante en los países de la subregión andina en los últimos años, apoyando a la implementación de la EAPAD.

En este contexto, el CAPRADE, con el apoyo del proyecto PREDECAN, impulsó el desarrollo del concurso andino “Prácticas y políticas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres: Experiencias significativas en los países de la subregión andina”, así como la ejecución de los “Proyectos piloto participativos en gestión local del riesgo”.

El concurso logró la postulación de un total de 229 experiencias a nivel subregional (Bolivia estuvo representada por 63 experiencias, 63 provenían de Colombia, 42 de Ecuador y 61 pertenecían a Perú), que evidencian las múltiples prácticas y diversidad de actores sociales involucrados en la gestión del riesgo. De esta cifra inicial, se definieron, luego de una evaluación exhaustiva y participativa, una experiencia por cada país, las cuales forman parte de este proceso de sistematización.

De manera paralela se ejecutaron cuatro proyectos piloto en un ámbito local de cada uno de los países, de acuerdo con los criterios de selección definidos por las entidades del CAPRADE, en razón de sus

condiciones de vulnerabilidad y posibilidad de articulación con redes sociales para el desarrollo de acciones encaminadas a la gestión del riesgo. Se buscó la ejecución integral de los siguientes aspectos: procesos de organización y coordinación; mejoramiento del conocimiento del riesgo; fortalecimiento de los procesos de planificación y ejecución de obras, así como de las actividades demostrativas con criterios de amplia participación; y por último, la generación de capacidades a través de la educación y la comunicación.

Con el fin de reunir estas iniciativas locales a nivel de la subregión andina, que contribuían a la disminución de las condiciones de riesgo, se planteó el desarrollo de la presente “Serie de Experiencias Significativas de Desarrollo Local Frente a los Riesgos de Desastres”. En esta serie de documentos se recoge el proceso de trabajo desarrollado por las 16 experiencias finalistas del concurso realizadas con el apoyo técnico y financiero de diferentes entidades públicas, algunas ONG y organismos de cooperación, así como los aprendizajes generados en la implementación de los cuatro proyectos piloto y el análisis subregional del conjunto de las 20 sistematizaciones. El proceso de elaboración de cada uno de los documentos ha sido coordinado y consensuado con las instituciones que postularon las experiencias, a fin de que la sistematización responda también a las expectativas de los actores locales y contribuya a mejorar las propias experiencias.

Las experiencias sistematizadas tienen un carácter diverso, desde las realidades en las que han partido, pasando por los objetivos, estrategias y procedimientos, hasta los logros alcanzados; con lo cual contribuyen a evidenciar distintos aspectos y etapas dirigidos a la promoción y realización de lo que se entiende como gestión local del riesgo. Es justamente esta diversidad la que enriquece tanto los aprendizajes como las posibilidades que surgen para abordar el tema, favoreciendo con ello a la teoría pero también a la práctica para la construcción de propuestas más eficaces.

Las prácticas observadas a través de estas experiencias confirman una vez más que los procesos de desarrollo impulsados desde las sociedades y la manera en que éstas ocupan el territorio y se relacionan con el medio, junto a las propias dinámicas de la naturaleza, van configurando condiciones de riesgo. El desarrollo sostenible continúa siendo un desafío y la incorporación de la gestión del riesgo en el mismo, una necesidad. La conciencia sobre esta concepción va creciendo progresivamente, acompañada de estrategias y mecanismos construidos e implementados a nivel local que, en muchos casos se desconocen, a pesar de su utilidad para seguir avanzando en este camino.

Este documento brinda la oportunidad de acercarse a una diversidad de experiencias locales, a quienes van construyendo desde lo comunitario, local, regional o nacional alternativas de solución a problemáticas diversas, pero a su vez comunes entre los países de la subregión andina, con elementos innovadores y replicables. Aun así, no se pretende con ello presentar una receta única de pasos a seguir para el logro del tan anhelado vínculo entre la sostenibilidad, la gestión del riesgo y el desarrollo, sino más bien un conjunto de opciones a considerar.



# Resumen

**Duración:** 1994 - 2009  
**Ejecución:** Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá (DPAE)  
**Apoyado por:** Secretaría Distrital de Hábitat  
Caja de Vivienda Popular  
Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios  
Secretaría Distrital de Ambiente

---

La ciudad de Bogotá, bajo el liderazgo de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá (DPAE) desde la década de los 90, ha venido trabajando en la incorporación de los componentes de prevención y reducción de riesgo en la planificación del territorio. Este proceso ha permitido la definición de las áreas aptas para ser ocupadas por asentamientos humanos, principalmente en aquellas zonas susceptibles a amenazas naturales y antrópicas no intencionales, a través de la elaboración y concertación interinstitucional de conceptos técnicos sobre la materia.

La incorporación del riesgo en el ordenamiento territorial de la ciudad se da a través de dos herramientas que profundizan en el nivel de detalle respecto a las características del territorio: los planos normativos de amenaza y los conceptos técnicos. Los aspectos más significativos de la experiencia están dirigidos hacia la generación de capacidades distritales para diagnosticar y analizar sus situaciones de riesgo, para formular estrategias de intervención, así como implementar procesos de planificación y ordenamiento territorial, de desarrollo, acordes con los análisis de riesgos ambientales requeridos.

En Bogotá, la gestión del riesgo se aborda mediante la intervención de las entidades que conforman el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias, coordinado por la DPAE. Esta participación de los diferentes actores se generó, en primera instancia, por la necesidad de dar solución a la problemática social relacionada con la legalización de viviendas; y, posteriormente, para implementar medidas dirigidas al ordenamiento del territorio y la planificación de su desarrollo. En este sentido, la participación de las diferentes entidades a través de un comité interinstitucional, permitió tomar decisiones concertadas, articuladas y con viabilidad institucional. De esta manera, se empezaron a construir y fortalecer políticas públicas para la ciudad, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la gestión del desarrollo.

Esta experiencia se puede catalogar como un proceso que se ha venido construyendo día a día, básicamente, motivado por las voluntades institucionales, políticas y técnicas, de intervenir y cambiar las condiciones de riesgo bajo las cuales han crecido y se han desarrollado de manera informal en algunos sectores de la ciudad. No ha sido una intervención coyuntural o puntual sobre el tema, sino que ella se ha concebido a largo plazo. De igual modo, por la complejidad y magnitud de la problemática urbana y ambiental de Bogotá, cuando se empezó a abordar el tema de la gestión territorial y de riesgo, se enfocó en dar respuesta a una problemática específicamente distrital, por lo que no hubo necesidad de generar procesos de articulación con otros niveles de gestión más allá del distrito o externos. Sin embargo, con el paso del tiempo se vio la necesidad de articularse con otros territorios, así como con otro tipo de actores que no hacen parte del distrito, pero que sí tienen que ver con la problemática o con su solución.



Mapa de ubicación de experiencia

# Presentación

El presente documento da cuenta de la experiencia de incorporación de los componentes de prevención y reducción de riesgo en la planificación del territorio de la ciudad de Bogotá Distrito Capital (Colombia), que ha permitido la definición de las áreas aptas para ser ocupadas por asentamientos humanos, principalmente en aquellas zonas susceptibles a amenazas naturales y antrópicas no intencionales<sup>1</sup>. Se describe la evolución que ha tenido este proceso, que se inició aún antes de la Ley 388 de 1997 (de Desarrollo Territorial), como respuesta a la alta dinámica de urbanización de carácter informal que se venía presentando en la ciudad, especialmente en las últimas décadas y debido en buena parte a la alta migración a la capital, por los problemas de orden público que vive el país.

Este crecimiento rápido y desordenado ha dado como resultado la expansión del perímetro urbano hacia las zonas altas de los cerros circundantes, acelerando así la ocurrencia de eventos de remoción en masa e inundación, por la presión de la población en áreas que presentan alta susceptibilidad, como canteras, vertientes de ríos y quebradas, zonas de altas pendientes, rellenos antrópicos y botaderos, donde se han desarrollado actividades urbanísticas sin control técnico y ni planificación.

En la ciudad de Bogotá, la gestión del riesgo se aborda mediante la actuación de todas las entidades que conforman el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias (SDPAE), coordinado por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE), encargada de definir las políticas e integrar las acciones de prevención de desastres, atención de emergencias y mitigación de riesgos de origen natural y antrópico no intencional.

En este contexto, en Bogotá se elaboró y adoptó un Plan Distrital de Prevención y Atención de Emergencias (PDPAE), que definió cinco líneas de acción o *macroprocesos misionales*: identificación del riesgo, prevención de nuevos riesgos, mitigación de riesgos existentes, preparativos y administración de emergencias y recuperación y protección financiera.

Dentro del macroproceso de prevención de nuevos riesgos se encuentra el proceso de planificación territorial, del cual forma parte esta experiencia, en el marco del proyecto Implementación de la Estrategia Distrital para la Gestión local del Riesgo, del área de gestión territorial de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá (DPAE). Es importante resaltar que en este documento no se sistematizaron todos los procesos de gestión del riesgo que se adelantan en el distrito, dada la alta complejidad para abordar el tema en una ciudad con las dimensiones y diversidad que tiene Bogotá, pero sí se presenta el análisis de una de las experiencias que ha contribuido a una gestión prospectiva del riesgo de manera integral.

Para la documentación de la experiencia, entre los días 25 y 27 de agosto de 2008, se realizó en la ciudad de Bogotá un taller en las instalaciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas de Colombia

---

1. El término no intencional en las amenazas antrópicas se debe a que la legislación colombiana no contempla las actividades terroristas o deliberadas (las intencionales) bajo la misma concepción de desastres por fenómenos de origen natural; es decir, no hacen parte de los sistemas de prevención y atención de desastres, sino de los relacionados con orden público.

(DIAN), al cual asistieron delegados de la Secretar3a Distrital de H3bitat, la Secretar3a Distrital de Ambiente, la Caja de Vivienda Popular, la Empresa de Servicio P3blico Gas Natural y la DPAE. El taller gir3 en torno a los ejes tem3ticos propuestos para el an3lisis de las experiencias. Asimismo, se realiz3 un recorrido por el Barrio Divino Ni3o, de la localidad de Ciudad Bol3var, donde se realizaron entrevistas a la comunidad y a la Junta de Acci3n Comunal.

Durante el taller, fue evidente que la gesti3n integral del riesgo en Bogot3 se aborda como sistema y que la competencia sobre la definici3n de amenazas y riesgos naturales y antr3picos no intencionales en este distrito es competencia de la DPAE. A trav3s de las entrevistas realizadas con la comunidad, se evidenci3 la importancia de contar con una reglamentaci3n urban3stica obtenida mediante el programa de legalizaci3n de barrios, las diferencias entre el antes y el despu3s de la misma, e incluso las implicaciones que ello trae en cuanto a costos de la legalidad, como el pago de impuestos y de servicios p3blicos.

La coordinaci3n de las actividades con los actores clave de la experiencia, la recolecci3n de los testimonios, las entrevistas con la comunidad y la consolidaci3n de la informaci3n del proceso de documentaci3n estuvieron a cargo del administrador del medio ambiente, Gustavo Alonso Osorio Rodr3guez, como consultor de PREDECAN, y la ingeniera Pilar del Roc3o Garc3a, quien postul3 la experiencia en representaci3n de la Direcci3n de Prevenci3n y Atenci3n de Emergencias de Bogot3 (DPAE). La sistematizaci3n de la experiencia de Bogot3, para fines de esta publicaci3n, se ha centrado en el an3lisis del desarrollo de los instrumentos y los procesos de articulaci3n interinstitucional alrededor de la gesti3n territorial del riesgo, que ha permitido a las diferentes entidades fortalecer su quehacer particular implementando intervenciones de mejoramiento integral de barrios, para brindar una mejor calidad de vida a diferentes comunidades, cumpliendo con el verdadero objetivo de las entidades p3blicas.



## 1. Contexto de la experiencia

La experiencia se desarrolla en Bogotá Distrito Capital (Colombia), localizado en el Departamento de Cundinamarca. La ciudad de Bogotá está dividida administrativamente en 20 localidades y ubicada en el centro geográfico de Colombia, en una meseta de la Cordillera Oriental de los Andes, a 2 630 msnm, con un área total de 177 598 ha, de las cuales 30 736 corresponden a suelo urbano. La población de Bogotá, según el ajuste censal del año 2005, es de 6 840 116 habitantes.



Figura 1. Localidades de Bogotá.

Desde la década del 60, la ocupación del espacio urbano de la ciudad, principalmente en las áreas periféricas, se ha caracterizado por el loteo ilegal, la falta de servicios públicos, el desarrollo progresivo por autoconstrucción, dificultades para la accesibilidad y la conexión con los circuitos urbanos, carencia de espacio público y equipamiento comunitario, deficiencias en la calidad de las viviendas y, adicionalmente, la falta de titularidad predial. De igual modo, debido a la alta tasa de migración de población hacia la capital, principalmente en las dos últimas décadas<sup>2</sup>, y al déficit de oferta de suelo urbanizable que atienda las necesidades de

esta población, se han venido desarrollando asentamientos informales o subnormales, en algunas zonas de la ciudad como los sectores de borde (zonas de ladera y las áreas planas adenañas a los ríos y humedales).

La situación descrita ocasiona grandes problemas de ocupación de zonas no aptas para tal fin. Así, las áreas de borde de la ciudad han sido sitios preferenciales de ocupación ilegal, con un rápido crecimiento y consolidación, lo que dificulta la planificación de la ciudad y conlleva a la generación de situaciones de riesgo y su materialización en desastre.

A partir de noviembre de 1994, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE) inició la emisión de conceptos técnicos de riesgo al tenor de lo consagrado en el Decreto Distrital 657 del 25 de octubre de 1994, el cual prohíbe la instalación de servicios públicos domiciliarios y la urbanización en zonas de alto riesgo de Bogotá. Sin embargo, en aquel entonces, estos conceptos se realizaban de manera puntual y a solicitud de las empresas prestadoras de servicios públicos.

Aunque en Colombia la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, estableció que se debían elaborar planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, al adoptar Bogotá su Plan de Ordenamiento Territorial (POT), inicialmente mediante el Decreto 619 de 2000, el distrito capital tomó la decisión de no elaborar planos de riesgo. Dicha decisión fue motivada por el hecho de que este se construye día a día; en su lugar, se acogieron como documentos oficiales integrantes del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, los planos de amenaza elaborados a escala

2. La inseguridad rural, violencia, desastres naturales, desempleo y pobreza generan migración hacia las zonas urbanas; en efecto, según el estudio censal del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) "Las migraciones internas en Colombia 1988-1993"; más del 50% de los migrantes del país se dirige hacia las áreas metropolitanas y capitales, siendo Bogotá la ciudad que recibió la mayor proporción de la población, 24%. La capital pasó a albergar el 15,20% de la población total en 1999, frente a 6,20% en 1951 (...)" (Javier Alberto Gutiérrez y otros: s/f).

1:10 000 para los fenómenos de remoción en masa e inundación. Esto permitió tomar decisiones de nivel general, especialmente para aquellos sectores que aún no se habían desarrollado urbanísticamente y dio cabida a la elaboración de estudios específicos de riesgo en los sectores más complejos para soportar de manera actualizada la toma de decisiones que era requerida.

Con la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, Bogotá cambió el marco para el ordenamiento físico y la visión de la gestión del riesgo. Actualmente, se orienta el desarrollo del territorio de acuerdo con su susceptibilidad a presentar amenazas de tipo natural o antrópico no intencional, lo que garantiza la localización segura de la población. Esta labor ha sido para la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE) una de las medidas no estructurales de resultados más tangibles en la gestión del riesgo.

## 2. Riesgos en el marco de la problemática local

La superficie urbana de Bogotá está conformada por dos zonas geomorfológicas. La primera es una zona plana hacia la parte centro y noroccidental, que concentra la mayor parte de la población, donde predominan los valles aluviales y terrazas del río Bogotá, sus afluentes y sistema de humedales asociados. La segunda es una zona de relieve montañoso, que enmarca la ciudad por el lado sur y oriental principalmente, y que se constituye en el límite por el lado oriental de la zona plana.

Esta última está constituida por las laderas visibles desde la ciudad y donde se destacan los picos de Monserrate y Guadalupe. Se los conoce en el argot bogotano como los cerros orientales,

que constituyen en gran parte el territorio de las localidades de Usaquén, Chapinero, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal y Usme. Asimismo, por los costados sur y sur occidente existen cerros límite que se caracterizan por su ocupación con infraestructuras propias de la ciudad, y que conforman el territorio de las localidades de Ciudad Bolívar y Sumapaz.



Foto 1. Geomorfología de Bogotá en panorámica desde el cerro Monserrate.  
Fuente: DPAE

Por otro lado, la ciudad de Bogotá está limitada al occidente por el río Bogotá, que fluye de norte a sur. Como eje de drenaje de la ciudad, el río Bogotá recibe tres importantes afluentes: Tunjuelo, Juan Amarillo (o Salitre) y el río Fucha (o San Cristóbal), cuyas llanuras aluviales tienen un alto índice de ocupación, favoreciendo la generación de situaciones de riesgo por inundación en las zonas planas de la ciudad. Dichos afluentes, a su vez, atraviesan el área urbana, pasando de ser cuencas rurales a cuencas urbanas.

Por sus características hidrometeorológicas, geológicas y geotécnicas, tanto las zonas de los cerros como las zonas planas de la ciudad están sometidas a un proceso natural de transformación constante donde las formas del relieve cambian debido principalmente a la acción frecuente de las lluvias, a la fuerza erosiva de los cursos de agua y a la susceptibilidad que ofrecen las rocas y los suelos al ser desintegrados y arrastrados. Esto, sumado a las inadecuadas intervenciones realizadas por el hombre, en su afán de ocupar

dichas zonas, contribuye a la ocurrencia de fenómenos como movimientos en masa de diferente tipo, inundaciones o incendios forestales.

Debe mencionarse, también, que Bogotá se encuentra en una zona de amenaza sísmica intermedia de acuerdo con la Norma Colombiana de Construcciones Sismo Resistentes - NSR98, cuenta con zonas de potencial amplificación de suelos y algunas de las construcciones son muy vulnerables a los efectos de los sismos.

En Bogotá, los fenómenos de remoción en masa se presentan a lo largo de los cerros orientales, del sur, de Suba y sus respectivas franjas de piedemonte (localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Usme, Ciudad Bolívar y Suba) (para mayor información ver: página web de la DPAE: [www.sire.gov.com](http://www.sire.gov.com)). Los principales eventos de remoción en masa corresponden a Nueva Esperanza, Altos de la Estancia, Montebello y Malvinas.

En principio, estos fenómenos se consideran amenazas siconaturales, ya que muchas de las laderas que conforman los cerros de Bogotá tienen por su geología y pendiente una predisposición o susceptibilidad natural a la generación de deslizamientos. A esto se suma la intervención humana de los cerros por medio de explotación de canteras y la adecuación de terrenos para la construcción de viviendas (legales e ilegales) sin el cumplimiento de los mínimos requisitos técnicos.

Debido a su ubicación dentro de la zona de confluencia intertropical que incide en el comportamiento pluvial, más la intervención de las zonas naturales de amortiguamiento de crecientes de sus ríos y quebradas, la ciudad ha enfrentado en los últimos 30 años graves inundaciones que afectaron la vida cotidiana de los habitantes y produjeron importantes

pérdidas económicas. Cabe destacar que la confluencia intertropical genera normalmente dos épocas de lluvias intensas: la primera, en los meses de marzo, abril y mayo; la segunda, en los meses de septiembre, octubre y noviembre.



Fotos 2. Área de riesgo en zona marginal de Bogotá.  
Fuente: DPAE

También se presentan periódicamente inundaciones menores o encharcamientos a causa de la insuficiencia de los sistemas de alcantarillado de los barrios que están cercanos principalmente a los ríos Bogotá, Tunjuelo, Fucha y Juan Amarillo en la parte baja de sus cuencas y, en menor proporción, se han presentado avalanchas en los cauces de los ríos de montaña. En la Figura 2 se resumen los principales eventos registrados desde 1994.



Figura 2. Eventos de inundación registrados por localidad.  
Fuente: DPAE

De igual modo, en el distrito hay varios ecosistemas estratégicos con áreas ricas en

flora, fauna y paisaje, que son fuente del sistema hídrico de la ciudad. Sin embargo, debido al clima, a la configuración del relieve, al tipo de vegetación y a la interacción entre la población y el entorno, son susceptibles a que se presenten en ellos incendios forestales. Por otro lado, la ubicación de la ciudad en una zona de amenaza sísmica intermedia, con posibles efectos locales de amplificación debido a la heterogeneidad de los materiales que conforman el subsuelo, sumada a la alta vulnerabilidad de muchas edificaciones, ha hecho que se estudie este tipo de eventos con detalle, por lo cual se incluyó en el POT un mapa de microzonificación sísmica. No obstante, la sistematización de esta experiencia se ha concentrado en los fenómenos de remoción en masa y en las inundaciones, dado que son los únicos que según la normatividad distrital de Bogotá condicionan o restringen el uso del suelo.

En la Figura 3 y la Figura 4 se presentan los planos normativos de amenaza para estos dos eventos.

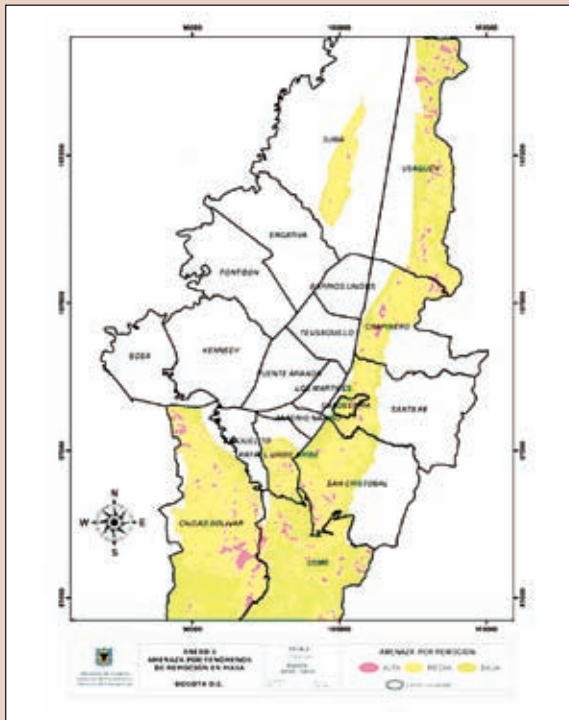


Figura 3. Plano normativo de amenaza por remoción en masa. Fuente: DPAE

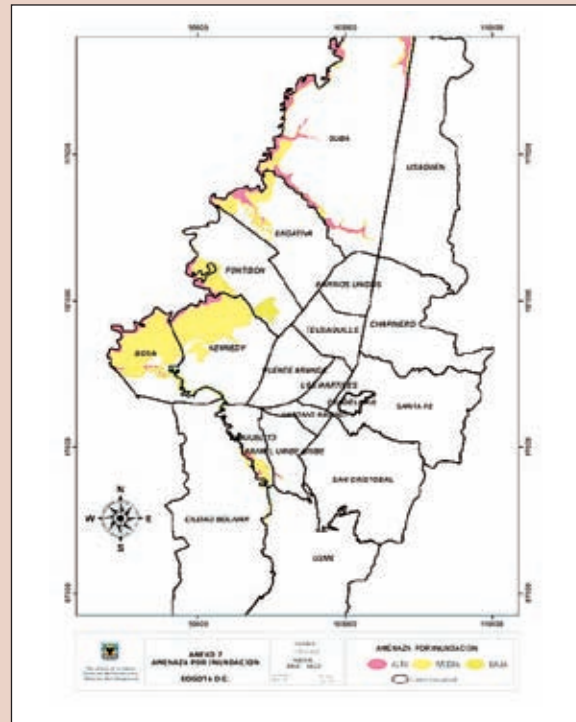


Figura 4. Plano normativo de amenaza por inundación. Fuente: DPAE

### 3. Desarrollo de la experiencia

El primer Plan de Ordenamiento Físico para Bogotá fue el Acuerdo VI de 1990, el cual consolidó los grandes avances de la planificación urbana bogotana en su momento. Entre sus puntos destacables están la consideración del riesgo y la protección ambiental como determinantes clave de la ocupación y el uso. Sin embargo, el distrito creció de una manera muy rápida, incluso desordenada, lo que ha dificultado la planificación de la ciudad.

Así, desde 1952 hasta 1995, se realizaron legalizaciones de barrios individuales localizados en la zona urbana o área del perímetro de disponibilidad de servicios públicos, y en 1996 se realizó un proceso de legalización masiva de barrios del área urbana. Para estos procesos, se tomó como insumo el mapa de zonificación geotécnica del Instituto Colombiano de



Geología y Minería (INGEOMINAS) de 1988 y los estudios geotécnicos elaborados por la entonces Secretaría de Obras Públicas, como base para definir los sectores en riesgo y amenaza.

Ya a partir de noviembre de 1994, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (anteriormente, OPES) comenzó la emisión de conceptos técnicos de riesgo al tenor de lo consagrado en el Decreto 657 del 25 de octubre de 1994, el cual prohíbe la instalación de servicios públicos domiciliarios y la urbanización en zonas de alto riesgo. Entre los años 1994 y 1996, solo se utilizaban los conceptos de la DPAAE como un requisito previo a la instalación de servicios públicos. En 1997, al empezar a formar parte del Comité Distrital de Legalización, se evidenció la importancia de trabajar el tema de manera integral a nivel de los barrios, teniendo en cuenta también el tema del riesgo para la definición de los usos del suelo, entre otros elementos del primer nivel de zonificación como son las zonas de protección de los ríos denominadas rondas hidráulicas, las áreas de reserva vial y forestal, las zonas de manejo y preservación ambiental, entre otros.

En 1997, el Congreso de la República de Colombia aprobó la Ley 388, llamada Ley de Desarrollo Territorial, que estableció la obligatoriedad de elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para todos los municipios del país con más de 100000 habitantes, y para los municipios menores planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial. La primera versión del POT de Bogotá fue adoptada mediante Decreto 619 del 2000; posteriormente, se realizaron algunas modificaciones a través del Decreto 469 en el 2003, por lo que en el año 2004 se realizó una compilación del POT mediante el Decreto 190.

Dentro del POT se establecieron instrumentos de planificación y gestión territorial de diferentes niveles como herramientas para construir el territorio de una manera ordenada desde el punto de vista físico. Para garantizar su articulación los jerarquizó de acuerdo con su nivel de intervención, de la siguiente manera<sup>3</sup>:

1. *Instrumentos estructurantes de primer nivel*: planes maestros de servicios públicos domiciliarios y de equipamientos, que tienen un horizonte de largo plazo y son a escala distrital.
2. *Instrumentos de segundo nivel*: planes zonales, planes de ordenamiento zonal (POZ), unidades de planeamiento zonal (UPZ), planes parciales y planes de reordenamiento; tienen alcance sobre territorios específicos, precisan y ajustan de manera específica las condiciones del ordenamiento de los mismos.
3. *Instrumentos de tercer nivel*: planes de implantación, planes de regularización y manejo de usos rotacionales, y planes de recuperación morfológica. Operan sobre porciones reducidas del territorio y permiten prevenir y mitigar los impactos generados sobre el entorno urbano inmediato.

Haciendo uso de los planos normativos de amenaza, elaborados a escala 1:10 000, se definieron las áreas aptas para ser ocupadas por asentamientos humanos, así como aquellas que deben ser condicionadas, a través de la gestión del riesgo estipulada en los instrumentos establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, es decir, que requieren de la ejecución de estudios y obras para ser desarrolladas urbanísticamente. En la Figura

3. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, Decreto 190 de 2004.

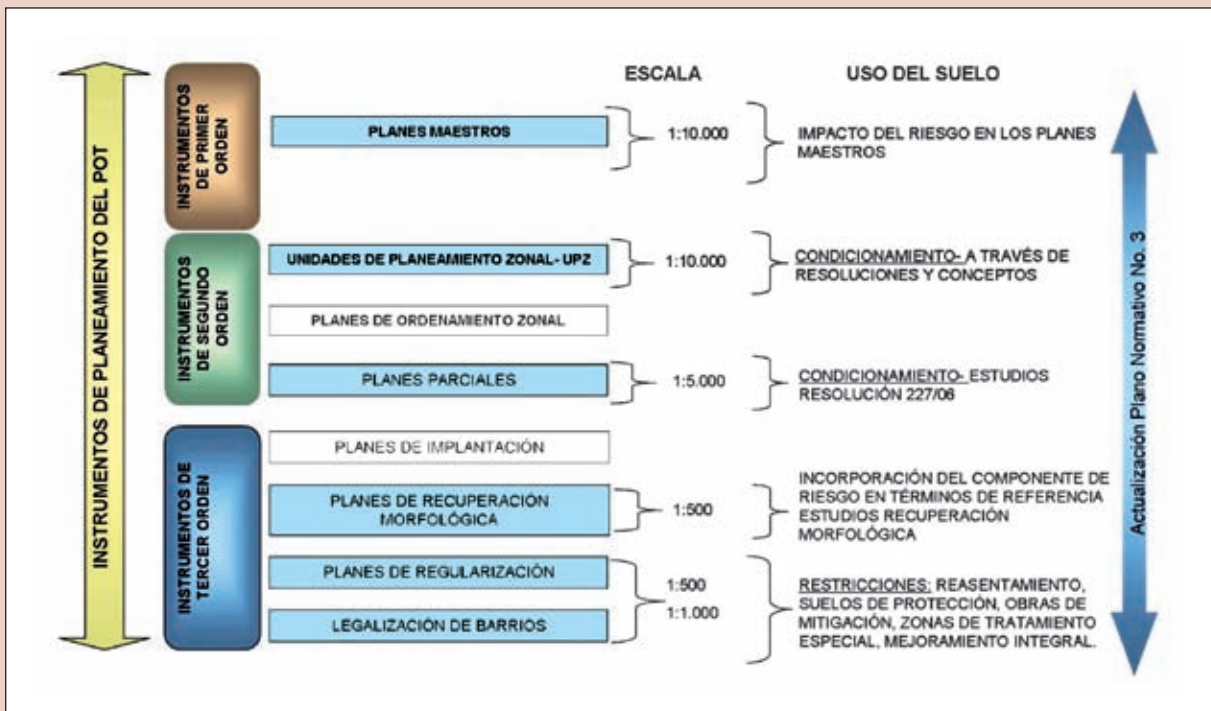


Figura 5. Esquema de incorporación del componente de riesgo en el POT.

5 se muestra un esquema de incorporación del componente de riesgo en los diferentes instrumentos de planificación.

Adicionalmente, existen programas distritales de titulación, planes parciales, planes de legalización y regularización de barrios, siendo en este último donde se interactúa con mayor detalle y constancia. La DPAE participa en estos programas con la emisión de conceptos técnicos de riesgo. El concepto técnico, por su parte, es el documento mediante el cual se califica a nivel de predio la amenaza, vulnerabilidad y riesgo por remoción en masa o inundación, existente en el momento de la visita; se dan recomendaciones para el uso de las zonas expuestas a los eventos mencionados.

Con el avance del tiempo se ha ido aumentando y detallando el conocimiento del territorio e introduciendo el concepto de mitigabilidad para diferenciar la intervención dentro de las

áreas del territorio expuestas a amenaza y riesgo alto. Se entiende la mitigabilidad como la condición en la que es factible técnica, económica, social y políticamente intervenir un territorio para reducir el riesgo a efectos de que puedan desarrollarse o permanecer la población, la infraestructura y las actividades económicas dentro de márgenes razonables y socialmente aceptables de seguridad.

Bajo este concepto, la DPAE empieza a diferenciar en sus conceptos técnicos las condiciones de *alto riesgo mitigable* y *alto riesgo no mitigable*, *alta amenaza mitigable* y *alta amenaza no mitigable*. Solamente los predios calificados como alto riesgo no mitigable son los que se incluyen en el Programa Distrital de Reasentamiento a fin de cumplir con la protección de la vida de quienes los ocupan, lo cual implica también el diseño de estrategias de recuperación y manejo posterior de estas áreas, como parte de todo el proceso de gestión correctiva del riesgo existente.

De igual manera, en los últimos cuatro años, se empezaron a diferenciar las zonas en alta amenaza mitigable, como aquellas donde existe la posibilidad de desarrollo mediante la ejecución de obras u otras medidas de control de los fenómenos, de aquellas áreas en amenaza alta no mitigable. En estas últimas, definitivamente, no debe haber futuros desarrollos y, por lo tanto, deben tener restricción de uso del suelo y ser destinadas como suelo de protección por riesgo; esto es lo que normalmente se reconoce como parte de la gestión prospectiva del riesgo.

Así, a través de cada uno de los pronunciamientos emitidos por la DPAE respecto del territorio y, en particular, de los realizados mediante conceptos técnicos en los diferentes procesos y programas del distrito, se ha construido el conocimiento necesario para establecer el escenario actual de riesgo para dichos sectores. Se mejoró, a partir de ello, la pertinencia, el detalle y cubrimiento de la información sobre amenaza y riesgo para la ciudad.

Ha quedado en evidencia a través del proceso, que la aproximación al conocimiento y entendimiento de los fenómenos debe hacerse de manera sucesiva, generando un nivel de alcance y resolución de los estudios de manera progresiva, que se inicia con actividades de reconocimiento y estimaciones gruesas, que se van profundizando de acuerdo con la naturaleza del fenómeno y de la problemática hasta alcanzar mayores niveles de resolución y refinamiento analítico y del manejo de las decisiones para el ordenamiento territorial. La definición de la mitigabilidad requiere análisis de gran detalle para evitar problemas en la aplicabilidad.

En Bogotá se decidió expresar el riesgo por remoción en masa en las áreas de ladera, y por inundaciones en las zonas aluviales, a través de la definición de tres niveles de

riesgo, y se tomó la decisión de definir el nivel de riesgo aceptable que estaba dispuesto a asumir la ciudad para cada tipo de fenómeno. Igualmente, se hizo una diferenciación entre condicionamientos y restricciones para el uso y ocupación del territorio. Permitiendo la posibilidad de desarrollar urbanísticamente algunas zonas menos expuestas o de menor posibilidad de sufrir impactos, a través de los condicionamientos para permitir ciertos usos u formas de ocupación, como la elaboración de estudios específicos y la ejecución de medidas de mitigación. En aquellas zonas de mayor valoración de la amenaza o el riesgo, se requiere más regulación, por lo tanto esta es más severa y se restringe o limita su uso y formas de ocupación.



Foto 3. Sectores en amenaza alta respecto a ocupación de suelo.  
Fuente: DPAE

En consecuencia, quedó en evidencia que los sectores en amenaza alta o riesgo alto no deben ser excluidos de los procesos de reglamentación sino que, por el contrario, en estos se define su uso para evitar que sigan creciendo sin control.

De manera complementaria, se ha trabajado en la concientización tanto de las entidades como de la comunidad para que no se confundan los conceptos de zonas de protección o ronda hidráulica de los ríos y quebradas con la determinación de las zonas de amenaza y

riesgo por inundación, que, aunque algunas veces pueden coincidir, no dependen la una de la otra. Por lo anterior, se tiene claridad por parte de la administración distrital en el sentido de que los conceptos técnicos donde se evalúa la amenaza y el riesgo por remoción en masa o inundación, emitidos para los programas que apuntan a la reglamentación del territorio, se refieren a la aptitud de los suelos para el uso urbano solo frente a este tipo de eventos. Es por esto que para programas como la legalización y regularización de barrios, no se elaboran conceptos técnicos respecto de los demás eventos que se vienen trabajando en el distrito, como son los riesgos tecnológicos e incendios forestales, etc.

Para todas las solicitudes de concepto técnico que se realizan ante la DPAE, es requisito indispensable contar con la cartografía oficial, ya que al modificarse la cartografía también se modifica el concepto técnico, porque todas las restricciones, afectaciones y condicionamientos al uso del suelo deben quedar referenciadas a dicha cartografía.

Complementariamente, se inició la construcción de la línea de base de los suelos de protección por riesgo, es decir, la base de datos y georreferenciación de los predios en alto riesgo no mitigable que han sido reasentados ya sea por la Caja de Vivienda Popular, el Fondo de Prevención y Atención de Desastres (FOPAE) o los Fondos de Desarrollo Local, así como la verificación y consolidación de los predios en alta amenaza que han adquirido esta categoría de suelo. Esto como parte de las actividades identificadas en la estrategia interinstitucional concertada para el manejo de los suelos de protección por riesgo, que fue liderada por la DPAE.

A su vez, en procura de un avance significativo en la solución de los problemas actuales, la estrategia concertada debe estar articulada

con las políticas distritales en cuanto a gestión del suelo, suelos de protección, reasentamiento, mejoramiento de barrios y vigilancia para prevenir la ocupación ilegal, trabajo que se adelanta actualmente de forma interinstitucional.

En resumen, como experiencia, la incorporación del riesgo en el ordenamiento de la ciudad se da a través de dos herramientas, en cuyo orden profundizan el nivel de detalle respecto a las características del territorio. Veamos.

1. *Los planos normativos de amenaza*, empleados para definir áreas útiles para urbanización y condicionamientos para las zonas no ocupadas del distrito.
2. *Conceptos técnicos*, que se aplican para las zonas ocupadas de la ciudad, dando un mayor nivel de detalle hasta la escala predial y actualizando la calificación de los planos normativos. En estos, además de condicionamientos, también se establecen restricciones al uso del suelo, es decir, se identifican aquellas zonas que por sus condiciones técnicas, económicas, políticas y sociales presentan limitaciones en su uso, por lo cual no pueden tener uso urbano y deben ser declaradas suelo de protección por riesgo.

Estos dos instrumentos formalizan la clasificación de los fenómenos de amenaza y riesgo en el territorio que, para efectos de la gestión, se comprenden de la siguiente forma: *la amenaza se tipifica para zonas que no se encuentran construidas o que están deshabitadas, mientras que el riesgo se define para las zonas construidas o habitadas. Estas condiciones se categorizan de manera general en los niveles bajo, medio y alto.*

Basados en la categorización general, se establece un análisis más específico de las áreas



que presentan alto riesgo y alta amenaza, el cual tiene por objetivo precisar los mecanismos y alcances de la regulación en función de la prevención y la gestión respecto a las actuaciones, usos públicos y privados posibles del suelo en estas áreas.



Foto 4. Zonas de lagunas en Bogotá.  
Fuente: DPAE

Para las zonas de alto riesgo, se hace una subcategorización entre *mitigable* y no *mitigable*, mientras que para los predios en alta amenaza se condiciona o restringe el uso del suelo de acuerdo con sus condiciones de estabilidad y las posibilidades de adelantar procesos constructivos en estos. De acuerdo con ello, mediante los conceptos técnicos emitidos respecto a las áreas ocupadas o construidas, solo se condiciona o restringe el uso del suelo para las zonas que presentan condiciones de *amenaza alta y riesgo alto*, es decir, se niega la posibilidad de construcción y desarrollo urbanístico respecto a las zonas que presentan *amenaza o riesgo medio y bajo*, se establece viabilidad de uso.

Aunque los planos normativos de amenaza permiten tomar decisiones para áreas no desarrolladas, cuando un barrio cuenta con un concepto técnico, entonces este prima sobre el plano, ya que el riesgo es dinámico; sobre la base de los conceptos se actualizan los planos normativos. Para todos los predios con restricción de uso se recomienda destinarlos como *suelos de protección por riesgo*, los cuales

hacen parte de los suelos de protección junto con la estructura ecológica principal y otras áreas específicas requeridas para el desarrollo de la ciudad. Por su parte, la declaración como suelo de protección por riesgo se recomienda a través de los conceptos técnicos emitidos por la DPAE y se establece a través de un acto administrativo expedido por la Secretaría Distrital de Planeación.

No obstante los logros obtenidos en cuanto a prevención de riesgos, con la reglamentación de la ciudad y la definición de restricciones al uso del suelo, surgen una serie de nuevos conflictos, ya que existe una alta presión para la reocupación de estas zonas. Por esta razón se debe realizar mantenimiento a las mismas e incluso en algunos casos se requiere estabilizarlas para evitar que los fenómenos se propaguen; es decir, la experiencia de la DPAE determinó que se debe realizar un manejo integral de estas zonas y ello involucra la competencia de diferentes entidades del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias (SDPAE), entre otras: la Secretaría Distrital de Ambiente, la Secretaría Distrital de Planeación, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, la Secretaría Distrital del Hábitat. En igual sentido, de acuerdo con la normatividad vigente se debe garantizar la rehabilitación y el cambio de uso de las zonas desocupadas en desarrollo del programa de reasentamiento, para lo cual el trabajo interinstitucional como sistema es necesario y requerido.

Desde 1997 hasta enero de 2008, se han legalizado 1 386 barrios de 16 localidades de Bogotá, de los cuales 611 han contado con concepto técnico de la DPAE, donde se ha evaluado la condición de amenaza y riesgo para 160 368 predios, correspondientes a 2 753,55 ha, beneficiando a 738 126 personas. A partir de dichos conceptos se condicionó el uso a 1 277 predios por alta amenaza y 2 918 por alto

riesgo mitigable; asimismo, se restringió el uso a 3 654 predios por alta amenaza y 6 128 por alto riesgo no mitigable, pero también se dio viabilidad de uso urbano a 146 391 predios que en el momento gozan de los beneficios del reconocimiento oficial, como son el acceso a servicios públicos domiciliarios, intervención con obras de infraestructura por parte del estado, titulación de predios y viabilidad para tramitar licencias de construcción, entre otras.

De otro lado, en aras de prevenir situaciones de riesgo y proteger la vida de las familias ocupantes, se recomendó negar la legalización de 11 desarrollos, por presentar alto riesgo no mitigable. Estas recomendaciones fueron acogidas por los respectivos actos administrativos emitidos por la Secretaría Distrital de Planeación (resolución de legalización) y las familias ocupantes fueron incluidas en un programa distrital de reasentamiento.

La Secretaría Distrital de Planeación, mediante el comité de Planes Parciales<sup>4</sup>, ha solicitado conceptos técnicos a la DPAAE desde el año 2003, contando a la fecha con 91 conceptos emitidos para este fin, los cuales representan una cobertura de aproximadamente 6000 ha. Sobre la base de estos conceptos se han aprobado mediante Decreto Distrital 27 planes parciales y el Plan de Ordenamiento Zonal Nuevo Usme, quedando así incorporados al suelo urbano de la ciudad.

**Procesos clave de la gestión del riesgo y fases de incidencia**

Utilizando el enfoque de procesos organizativos aplicado a la gestión del riesgo que viene desarrollando PREDECAN, que considera que todos los procesos de la gestión del riesgo (prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación),

		Fases de la gestión de los procesos clave						
		Dirigir y coordinar (desarrollar base institucional y normativa)	Gestionar el conocimiento	Informar, educar y comunicar (incluye capacitación)	Planificar y organizar acciones (de intervención)	Procurar recursos	Ejecutar	Controlar (incluye seguimiento, monitoreo y evaluación)
Procesos clave de la gestión del riesgo	Prevenir el riesgo de desastre	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Mitigar el riesgo de desastre							
	Preparar para emergencias							
	Responder a emergencias y desastres							
	Recuperar							

Figura 6: Procesos clave y fases de la gestión del riesgo<sup>5</sup>. Fuente: Proyecto PREDECAN.

4. Según la Ley 388 de 1997, los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los Planes de Ordenamiento Territorial, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana.  
 5. El detalle respecto a la manera en que la experiencia ha abordado cada uno de los procesos y sus fases se encuentra en el ítem 4.3 del documento.

siguen las mismas fases en su planificación-gestión (dirección y coordinación, conocimiento, educación e información, planificación, asignación de recursos, ejecución y control).

La experiencia analizada ha incidido en los procesos de gestión de riesgos siguientes: prevenir el riesgo de desastre y mitigar el riesgo de desastre. En ambos procesos, la intervención ha sido integral, involucrando la incorporación del riesgo en los procesos de desarrollo relacionados con dirigir y coordinar el manejo del riesgo en el distrito; gestión del conocimiento para la toma de decisiones; informar, educar y comunicar a los diferentes actores involucrados; planificar y organizar acciones; procurar recursos para el manejo del riesgo; y definir e implementar mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación. Todo ello se resume en la siguiente figura.

## 4. Aprendizajes significativos

### 4.1. Involucramiento de actores y potenciación de recursos locales

Los actores que han participado y participan de la experiencia son las diferentes entidades y dependencias del orden distrital que tienen por función la planificación del territorio, entre ellas la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría Distrital de Ambiente, la Caja de Vivienda Popular del Distrito de Bogotá, la Secretaría Distrital de Hábitat y entidades prestadoras de servicios públicos. Por supuesto, la comunidad es también un actor clave en el proceso de definición de alternativas de toma de decisiones, dado que el desarrollo de la normatividad urbana la afecta de una manera u otra.

La participación de los diferentes actores se dio en una primera instancia, debido a la necesidad de dar solución a la problemática social relacionada con la legalización de viviendas; y, posteriormente, para implementar medidas tendientes a ordenar el territorio y planificar su desarrollo. El mecanismo utilizado por la Secretaría de Planeación Distrital para fomentar la participación fue, inicialmente, a través de la convocatoria a los diferentes actores para conformar mesas de trabajo y, posteriormente, mediante la constitución de un comité que tenía como objetivo dar solución a la problemática identificada y en la cual cada entidad tenía algún grado de responsabilidad institucional por acción u omisión.

La participación de las diferentes entidades a través del comité permitió tomar decisiones concertadas, articuladas y con viabilidad institucional, y no soluciones impuestas por alguna entidad, o desarticuladas, que discreparan de lo estipulado por otra entidad; de esta manera se empezaron a construir o fortalecer políticas para la ciudad relacionadas con el ordenamiento del territorio.

En estos primeros estadios del proceso, la comunidad no fue llamada a participar en la toma de decisiones, puesto que, por política de la DPAAE, el riesgo no es negociable. Por esto, durante la etapa inicial de cada proceso la comunidad fue sujeto pasivo, pero que ha pasado a ser sujeto activo en la etapa final cuando se concertan las opciones de acuerdo con lo reglamentado por los actores institucionales. En este sentido, el desarrollo e implementación de la experiencia involucra niveles de negociación política e institucional al comienzo, y de negociación social o comunitaria al final, al momento de tomar decisiones para la implementación respectiva.

Los actores locales institucionales han tenido un nivel de apropiación de la experiencia que

les ha permitido con el paso del tiempo ir fortaleciendo los diferentes niveles de gestión interinstitucional para desarrollar intervenciones más integrales. Es decir, las acciones de desarrollo realizadas por cada entidad del distrito son parte del proceso de planificación integral o de ordenamiento territorial que se ejecuta en la ciudad, lo cual les ha permitido articularse dentro y fuera de las entidades para desarrollar las actividades propuestas.

No obstante lo anterior, existe un nivel de actores institucionales, cuyas funciones están relacionadas con el control y vigilancia (control urbano), que, por el nivel de complejidad de la problemática en la ciudad, no desarrollan sus actividades de manera coordinada o articulada, lo cual en algunos casos conduce al fracaso de las intervenciones realizadas. Tal es el caso de las reinvasiones de predios que han sido objeto de programas de reasentamiento en el distrito.

Sin embargo, la participación de los actores se ha institucionalizado a través de la conformación o designación de comités interinstitucionales por decreto del Alcalde Mayor de Bogotá, lo cual ha permitido generar una dinámica creciente de participación de los diferentes actores institucionales, sumándose cada vez más a esa masa crítica inicial otras entidades o instituciones que desde sus funciones y competencias tienen mucho que aportar a los procesos planteados, y que históricamente no habían participado o cuya participación había sido limitada.

De otro lado, el desarrollo del proceso de gestión territorial incorporando el criterio de riesgo se fundamentó principalmente en los recursos que cada entidad posee para realizar sus propias actividades, dado que la gestión del riesgo se aborda como un sistema. Así, lo que permitió la experiencia fue generar una sinergia alrededor de la solución a una problemática estableciendo mecanismos de articulación para poder llevar a cabo diversos niveles de intervención. En

otras palabras, la experiencia permitió a cada entidad o institución potenciar sus recursos propios a través de la asociación o articulación con otras entidades, para darle solución a la problemática que se iba a intervenir. En este sentido, el fortalecimiento tanto de los actores como de los recursos se ha visto reflejado en el trabajo articulado que se realiza. Aunque cada entidad cuenta con sus propios recursos, cuando se trata de desarrollar intervenciones conjuntas cada entidad aporta lo propio desde sus competencias o desde su rol institucional.

Lo anterior, sumado a la institucionalización y apropiación de la participación, ha permitido que la experiencia continúe en el tiempo, por lo que se vislumbra que continuará fortaleciéndose, lo cual se traduce en la sostenibilidad del proceso de gestión planteado. De otra parte, las políticas públicas, en términos generales, han favorecido la participación de los diferentes actores o instituciones del nivel distrital y la utilización de los recursos. Por ejemplo, la institucionalización de la participación a través de la conformación de comités interinstitucionales para la legalización y regularización de barrios y planes parciales es una muestra de un instrumento público que ha favorecido el desarrollo de una articulación institucional.

No obstante, conformar comités sin un nivel de concientización o apropiación institucional no es garantía de que las intervenciones se puedan realizar, ni de que la participación de los diferentes actores se pueda dar, ni mucho menos de que la utilización de recursos se pueda hacer. Una de las dificultades encontradas en la aplicación de los procesos de gestión territorial fue que las políticas públicas de orden nacional en algunos casos no concuerdan con las políticas públicas de orden distrital, por lo que se generaron dificultades para la implementación de intervenciones interinstitucionales relacionadas con la articulación y la utilización de los recursos. Por ejemplo, por lo general,



desde el nivel nacional, se propende a la solución de los problemas de manera sectorial y no articulada al manejo integral del territorio, como sí es la perspectiva o el enfoque dado desde el distrito.

En consecuencia, los procesos y procedimientos del nivel nacional se deben afinar con los procesos y procedimientos del nivel distrital en el tema. En ese sentido, la experiencia de Bogotá revela que la Ley de Desarrollo Territorial (388 de 1997) debe fortalecerse en lo relacionado con los instrumentos de gestión del suelo, ya que estos pueden facilitar intervenciones más integrales al incorporar otro tipo de entidades y alcances al desarrollo de los procesos.



Foto 5. Escenario aluvial.  
Fuente: DPAE

Los ajustes que se plantean para que las políticas públicas favorezcan la participación de actores y la utilización de recursos van encaminados, por una parte, a generar un proceso de concientización y apropiación por parte de las comunidades de la gestión del riesgo, creando corresponsabilidad en las intervenciones que se pretendan llevar a cabo en sus territorios. De la misma forma, se plantea que es fundamental

formular e implementar una política pública de control urbano, en la que las competencias institucionales estén claramente identificadas y las entidades que las deben realizar participen activamente de este proceso.

#### 4.2. Relación entre riesgo de desastre y desarrollo local

Esta experiencia se inicia a partir de un proceso de planificación del desarrollo de la ciudad, y de la decisión política que se toma en ese marco de legalizar barrios que se encontraban en situación de informalidad. En ese sentido, no se genera en respuesta a una situación específica de riesgo sino en el marco del proceso de ordenación del territorio, en el cual la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá convoca a todas las entidades con responsabilidades y competencias en el tema, para dar solución al problema de la ilegalidad de barrios.

En el proceso de tratamiento del problema, se decide incorporar el análisis del riesgo junto con otros elementos, como un factor de decisión para la legalización de los barrios subnormales, generando con ello una dinámica integral de intervención para los barrios y sectores que permitió crear una gestión sistémica. En otras palabras, el análisis de riesgos y su gestión fue la herramienta a través de la cual las entidades distritales abordaron la solución a la problemática de legalización de barrios y sectores que se habían ido consolidando con el tiempo de manera informal y no planificada. Así, en esta experiencia, las intervenciones en la reducción de riesgos fueron una parte esencial y tuvieron una vinculación directa con la planificación del desarrollo, ya que los resultados de los análisis de riesgos posibilitaron tomar decisiones pertinentes frente a problemas de planificación y desarrollo de la ciudad.

No obstante, las intervenciones realizadas y su integralidad institucional, la problemática

del desarrollo en una ciudad tan grande como Bogot3, en algunos casos sobrepasa el accionar institucional, ya que el control urbano institucional no tiene la capacidad institucional de responder a las din3micas sociales y procesos cotidianos del desarrollo. De hecho, estos 3ltimos terminan afectando especialmente las zonas de amenaza o riesgo, lo cual puede terminar eliminando las intenciones de planificaci3n de desarrollo que se pretendan realizar en estas 3reas, por ejemplo, por haber sido reinvasadas.

Otro aspecto fundamental que muestra un claro involucramiento del tema de riesgo, dentro de los procesos de desarrollo, es que las actividades de gesti3n del riesgo y del territorio que se han realizado en Bogot3 se desarrollan incorporando los recursos propios de cada una de las entidades que conforman el Sistema Distrital de Prevenci3n y Atenci3n de Emergencias (SDPAE). As3, SDPAE involucra tanto a las entidades encargadas de reglamentar y proporcionar lineamientos, en cuanto a pol3ticas distritales, como a actores institucionales sectoriales, en especial de infraestructura y servicios p3blicos, para realizar las intervenciones en las 3reas en las que se desarrolla la experiencia.

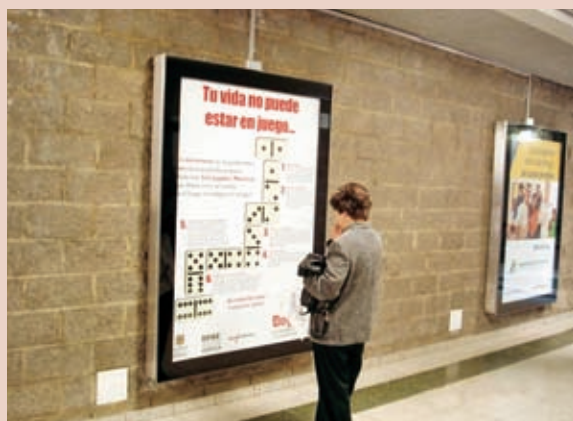


Foto 6. Procesos educativos y de sensibilizaci3n para la poblaci3n.  
Fuente: DPAAE

Otros sectores, como el educativo y el de salud tambi3n participan, una vez que se han realizado

las primeras intervenciones de los sectores de servicios p3blicos e infraestructura. Es decir, las escuelas y centros de salud se construyen en las 3reas objeto de intervenci3n, una vez que se han realizado las respectivas adecuaciones frente al riesgo o construcciones de servicios p3blicos e infraestructura.

Al realizar las intervenciones planteadas, estas contribuyen al desarrollo de las zonas, lo cual genera una mejor calidad de vida para los habitantes del barrio o sector. Sin embargo, algunos de los procesos realizados pueden generar conflictos en las comunidades; por ejemplo, en el tema de los servicios p3blicos, las comunidades ilegales ten3an acceso a la energ3a el3ctrica y agua por conexiones fraudulentas, en la mayor3a de los casos sin costo o con un peque1o costo. Con la legalizaci3n de los barrios o sectores, se oficializa la prestaci3n de los servicios p3blicos domiciliarios y, con ello, los usuarios deben sufragar los costos reales por el servicio consumido o prestado, los cuales son mayores que los que antiguamente pagaban, lo que en algunos casos genera incomodidad a las comunidades. Asimismo, con la legalidad se suman nuevos costos para las poblaciones, como es el caso del impuesto predial, que algunos miembros de la comunidad no tienen con qu3 pagar.

De la misma forma, la legalidad tiene otro costo adicional en las comunidades, pues estas tienen que oficializar la propiedad de sus predios mediante escritura p3blica. Si bien es cierto que la entidad encargada del tema en el distrito realiza esta labor sin costo para las comunidades, en algunos casos existen deudas del predio que fue subdividido o parcelado para hacer el barrio, y que el propietario original aprovecha para sacar alg3n beneficio econ3mico en el tr3mite de la escritura p3blica para cada predio, lo cual se traduce en costos para las comunidades que necesitan legalizar su situaci3n ante el distrito.

No obstante el panorama anterior, la legalización de barrios o sectores por parte del distrito se traduce en desarrollo y bienestar para las comunidades y un mejor nivel de vida, ya que tienen acceso a servicios públicos domiciliarios de buena calidad, a vías de comunicación y diferentes tipos de infraestructura que son habilitadas, al mejoramiento de los servicios de salud y educación, debido a la presencia institucional en el barrio o sector.

En el análisis de la experiencia se encuentra que las políticas públicas existentes han facilitado una relación directa entre la gestión del riesgo y la gestión del desarrollo. Dentro de las políticas de orden nacional más relevantes está la Ley de Desarrollo Territorial y entre las del orden distrital a la hora de la intervención está el hecho de que el Plan de Desarrollo Territorial sea un instrumento de carácter normativo.

La Ley de Desarrollo Territorial permite una relación entre la gestión del riesgo y la gestión del desarrollo, lo que aparece reflejado dentro de los objetivos mismos de la Ley en su artículo 1, cuando se plantea: *“El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes”* (Ley 388, de 1997).

Asimismo, la sección 3 establece como objetivo: *“Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por*

*la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres”*. En virtud de ello, todas las intervenciones que se realicen deben propender al cumplimiento de los objetivos y, por ende, de la relación entre la gestión del riesgo y la gestión del desarrollo en los municipios de Colombia.

De otro lado, el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. formulado para el período 2008 - 2012, establece dentro de las estrategias del capítulo 1, Ciudad de Derechos, artículo 6, que se deberá *“Concentrar la gestión del suelo, financiación y demanda necesaria en la generación de Vivienda de Interés Prioritario (50 smlmv<sup>6</sup>) y garantizar el control efectivo a la ilegalidad y a la ocupación indebida de las zonas de riesgo no mitigable”*. Y dentro de sus propósitos, en el artículo 9, establece *“Contar con una estrategia integral de identificación y manejo del riesgo natural y antrópico”*. Así también dentro de las estrategias del capítulo 2, Derecho a la Ciudad, artículo 10, plantea que se deberá *“Impulsar políticas de prevención y mitigación de riesgos para la intervención correctiva y prospectiva de los factores de amenaza y vulnerabilidad, existentes o potenciales, ya sean naturales o antrópicos”* (Municipio de Bogotá D.C.).

Por su parte, uno de los programas del capítulo 2, Derecho a la Ciudad, artículo 11, se denomina *“Bogotá responsable ante el riesgo y las emergencias”* y tiene por objetivo *“Visibilizar el riesgo natural y antrópico y generar corresponsabilidad entre los actores públicos y privados para su prevención, atención y reducción”*. De la misma forma, *“fortalecer la capacidad institucional para enfrentar el riesgo y las emergencias y consolidar un sistema integrado de seguridad y emergencia”*.

6. El significado de smlmv es ‘salario mínimo legal mensual vigente’. Para el año 2008, en Colombia, este equivale aproximadamente a US\$230.00.

Lo anterior da una perspectiva sobre la relación que existe entre la gestión del riesgo y la gestión del desarrollo en el marco de las políticas distritales establecidas en el actual Plan de Desarrollo de Bogotá 2008 - 2012.

No obstante, se evidencia la necesidad de hacer adiciones desde lo que los planificadores llaman instrumentos de gestión del suelo, que permitan aplicar herramientas concretas para el desarrollo urbano que incluya el control urbano, así como instrumentos ambientales que faciliten o armonicen la gestión del desarrollo y la gestión del riesgo, ya que entre ellas existe una relación simbiótica. Es necesario que todas y cada una de las entidades que guardan relación con el tema tengan claridad sobre su quehacer particular y articulado en este tema específico. Estas también deben impulsar el fortalecimiento de la capacidad institucional a nivel local para que el ejercicio de la autoridad institucional sea efectivo y, de igual modo, tener herramientas claras para que el ciudadano asuma la responsabilidad de sus actos, lo que requiere trabajar más en el tema de la corresponsabilidad institucional y comunitaria.

#### 4.3. Gestión local del riesgo como proceso

Esta experiencia de reducción del riesgo a través de la gestión territorial en Bogotá se puede catalogar como un proceso que se ha construido con el paso del tiempo, principalmente por las voluntades institucionales de intervenir y cambiar las condiciones de riesgo bajo las cuales han crecido y desarrollado sectores de la ciudad; también por una parte debido a la propia dinámica del riesgo, y por otra, a las particularidades del territorio.

Esta experiencia ha generado capacidades distritales para el diagnóstico y análisis de situaciones de riesgo, para formular estrategias de intervención y formular e

implementar procesos de planificación y ordenamiento territorial y, por ende, de desarrollo. Esto se puede ver reflejado en los instrumentos de planificación del desarrollo del distrito, los cuales incorporan elementos de la gestión del riesgo para dar solución a las diferentes problemáticas identificadas. Por ejemplo, en el plan de desarrollo se han establecido una serie de estrategias para abordar la problemática desde diferentes componentes, los cuales permiten generar intervenciones integrales.

En el marco de la experiencia se han desarrollado tres tipos de estrategias para desarrollar procesos más permanentes en el tiempo. La primera tiene que ver con aspectos normativos (decretos, resoluciones, etc.), que condicionan y restringen el uso del territorio. La segunda, es la generación de instrumentos de planificación interinstitucional, como la agenda distrital para abordar el tema, el plan distrital de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá (PDPAE), en el cual cada una de las entidades tiene definido su rol y participación y compromete el presupuesto de cada institución relacionada con el tema. La tercera, es la definición de mecanismos de coordinación y seguimiento, como la conformación de comités y es establecimiento de convenios interinstitucionales, incluso avalados a través de actos administrativos que facilitan las intervenciones permanentes en el tiempo.

La agenda distrital también ha hecho posible que las intervenciones realizadas sean pensadas o planificadas como procesos permanentes y no como intervenciones temporales o como proyectos finitos. No obstante, no se descarta la implementación de proyectos o intervenciones puntuales, ya que en algunos casos estas son necesarias para permitir el desarrollo de estrategias más permanentes en el tiempo.



El PDPAE define unos proyectos, componentes, actividades y resultados esperados, frente a cada uno de los objetivos generales, incluyendo el de localización segura, en el cual se enmarca esta experiencia. Este plan a su vez es una guía para definir, en el plan de inversiones, el presupuesto y recursos para desarrollar acciones de prevención, atención y mitigación del riesgo, como las que se ejecutan a través de la implementación del Plan de Desarrollo de la Ciudad.

Asimismo, los convenios interinstitucionales han servido para darle permanencia en el tiempo a la experiencia. Aunque los convenios tienen plazos definidos y dependen de los presupuestos anuales de cada entidad, existe la voluntad técnica y política para continuar desarrollándolos año a año. Finalmente, el desarrollo de la experiencia ha sido asumido intersectorialmente por cada una de las entidades que tienen injerencia en la planificación del desarrollo de la ciudad. Es así como a través de las diferentes intervenciones realizadas previas y posteriores a la legalización de barrios o sectores, la participación de las diferentes instituciones ha sido básica para darle permanencia y sostenibilidad al proceso. No obstante, se deben reconocer algunas dificultades en el control urbano, como las mencionadas anteriormente.

Haciendo una lectura de los aspectos documentados a lo largo de la sistematización de esta experiencia, considerando los procesos clave de la gestión del riesgo en los cuales ha incidido y las fases de gestión que ha seguido en el desarrollo de cada uno de ellos, podemos señalar que la experiencia de Bogotá hace énfasis en los procesos de *prevenir el riesgo de desastre* y *mitigar el riesgo de desastre* de una manera integral.

Ambos procesos clave, el de *prevención del riesgo de desastre* y el de *mitigación del riesgo de desastres*, tienen una vinculación

directa con el desarrollo de una base institucional y normativa, ya que a nivel distrital se ha generado una reglamentación y se han generado mecanismos de coordinación y toma de decisiones a través del comité interinstitucional, que permiten implementar las decisiones que se toman en este (ver *sección 4.1*). De la misma forma, ambos procesos han partido de estudios y análisis que han permitido a través de la *gestión del conocimiento*, la toma de decisiones para la planificación de territorio y del desarrollo. Este proceso de gestión de la información y el conocimiento es sujeto de una constante actualización a través de los *conceptos técnicos*. El conocimiento y la información sobre los diferentes fenómenos y sus implicaciones desde el punto de vista del riesgo han sido incorporados en procesos de información, educación y comunicación a nivel institucional y comunitario.

La evaluación de los fenómenos y los procesos de zonificación de amenazas han sido incorporados como instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, desprendiéndose de este proceso restricciones y condicionamientos al uso y ocupación del territorio como también un conjunto de acciones programáticas necesarias para la intervención del riesgo. Estos procesos son planificados y organizados en primera instancia por el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias (SDPAE), en el marco de alguno de los comités o comisiones con que cuenta el distrito; y, en segunda instancia, por la entidad a la que le corresponda llevar a cabo la intervención específica. Los recursos mediante los cuales se ejecutan las actividades de ambos procesos clave provienen de los recursos propios de cada entidad que desarrolla una intervención específica, de acuerdo a sus competencias y responsabilidades y de acuerdo a lo planeado y presupuestado en los comités.

Las fases de seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos de prevención y



mitigación es donde se ha evidenciado que existe una mayor debilidad, aunque hay procesos importantes que permiten el control urbano, y que no se han mencionado de una manera amplia en este documento, pues no fue el objeto inicial. Por lo tanto, es importante resaltar que el ordenamiento territorial no es la única herramienta con que cuenta el distrito para la gestión integral del riesgo, tal como se mencionó en la presentación del documento. Sin embargo se ha señalado por parte de algunos de los actores entrevistados, que en el seguimiento, monitoreo y evaluación de la incorporación del componente de riesgo en el ordenamiento del territorio aún existen algunos vacíos institucionales que en algunos casos son aprovechados por las comunidades para, por ejemplo, invadir zonas que han sido objeto de reasentamiento (ver *sección 4.1*).

#### 4.4. Articulación con niveles de gestión extralocales

La articulación efectiva de la experiencia con territorios y actores externos al distrito ha sido reducida. La experiencia constituye un buen ejemplo del nivel de articulación que se puede lograr a nivel horizontal, entre actores del orden distrital, como se pudo expresar en el primer componente del análisis.

En su inicio, la experiencia no demandó una articulación con otros niveles de gestión más allá del distrito, ya que se concentró en dar solución a un problema particular del distrito. No obstante, con el paso del tiempo se ha visto la necesidad de articularse con otros territorios y otro tipo de actores que no forman parte del distrito pero que sí tienen que ver con la problemática o con su solución.

Se trata de articulaciones que se ven necesarias debido a la generación de condiciones de riesgo en las zonas de borde, por el surgimiento de asentamientos

humanos de carácter informal, no planificado o invasiones que conllevan al deterioro ambiental de dichas áreas. Son asentamientos surgidos en áreas no aptas para este tipo de uso, ocupados por población de algunos municipios aledaños o desplazados por la violencia política o social.

El distrito de Bogotá y los municipios aledaños han empezado a trabajar en una agenda (capital-región) que les permitirá hacer intervenciones conjuntas para, entre otras cosas, dar solución a la problemática expuesta y generar instrumentos para el fortalecimiento institucional de los propios municipios. En consecuencia, la necesidad de articular los planes de ordenamiento territorial de Bogotá y los municipios vecinos ha promovido la concertación de un acuerdo interinstitucional basado en el modelo de integración capital-región, para incluir los aspectos generadores de riesgo asociados, dentro de la planificación del macroterritorio.

El grado de articulación propiciado ha permitido que empiecen a surgir alianzas con municipios vecinos, por ejemplo con el municipio de Soacha, para darle solución a problemáticas comunes o para disminuir el impacto o la presión sobre el territorio que se genera desde los demás municipios hacia Bogotá.

La articulación interinstitucional es uno de los aspectos más trascendentales de la experiencia de reducción del riesgo a través de la planificación y gestión del territorio en Bogotá. Este proceso de coordinación ha permitido a las diferentes entidades participar de acuerdo a sus funciones y recursos, fortaleciendo su quehacer particular, optimizando los recursos existentes, implementando intervenciones integrales, como la legalización de barrios para beneficiar a diferentes comunidades y brindarles una mejor calidad de vida, cumpliendo con uno

de los propósitos fundamentales del Estado en su conjunto que es generar bienestar en las comunidades. De la misma forma, el fortalecimiento institucional de las propias entidades se ve reflejado en la sostenibilidad del proceso, ya que ha permitido a las mismas instituciones distritales y de los municipios vecinos continuar implementando este tipo de intervenciones necesarias para la seguridad del desarrollo.

Estos avances de articulación con territorios y actores más allá del distrito han permitido que se empiece a estructurar y a consolidar una agenda regional para abordar la problemática abordada desde la experiencia.

De otra parte, el sistema distrital configurado ha permitido que las intervenciones que se realizan tengan el aval institucional de cada una de las entidades que conforman el comité interinstitucional, como fue señalado anteriormente. Este aval permite que, por una parte, todas las entidades que lo conforman estén al tanto de las intervenciones a ejecutarse y, por otra parte, que haya un seguimiento inicial de las actividades por realizar o ya realizadas.

Como se ha mencionado, el seguimiento y monitoreo continuo de las intervenciones realizadas en el marco de la experiencia ha sido una de las actividades que ha presentado dificultades, lo cual hasta cierto punto es entendible dada la magnitud de la problemática urbana y ambiental, que hace que el accionar de las entidades encargadas del tema sea en algunos casos insuficiente frente a todas las actividades que se deben hacer. Por esta razón, es que se debe implementar una estrategia o una política pública interinstitucional que aborde el tema del seguimiento, monitoreo y control con una mayor articulación entre lo comunitario e institucional, que garantice la sostenibilidad de las intervenciones realizadas.

En este sentido, el sistema distrital o el comité interinstitucional debe determinar y socializar lineamientos para la acción de cada una de las entidades que lo conforman: por una parte, con las propias competencias institucionales y, por la otra, con las articulaciones interinstitucionales vinculadas al monitoreo, control y vigilancia que contribuyan a fortalecer esta actividad.

En lo que respecta a la articulación con el nivel nacional, ha habido dificultades por el enfoque que se pretende dar desde este nivel a la solución de los diferentes problemas. Por ejemplo, el tema de los servicios públicos es tratado de cierta forma desde el nivel nacional y de otra en el nivel distrital. Como se mencionó, desde el nivel nacional, por lo general, se propende a la solución de los problemas de manera sectorial y no articulada o integral alrededor de la unidad territorial, como es el enfoque dado o que se quiere dar en el distrito.

En el nivel distrital, la normatividad ha permitido que se genere una sinergia interinstitucional para abordar la problemática desde una perspectiva integral. Sin embargo, las políticas o normativas del nivel nacional limitan, en algunos casos, la generación de articulaciones, y así se produce un *choque* en el tipo de normativas (distritales y nacionales), que provoca una colisión de derechos por la misma forma de tratar sectorialmente las diferentes intervenciones.

Otro aspecto que se plantea para ser ajustado es el relacionado con las decisiones judiciales sobre el tema de riesgos; los fallos a veces no tienen en cuenta las realidades y contextos institucionales, lo que en algunos casos hace que se dificulten las intervenciones realizadas por las entidades involucradas.

## 5. Apuntes finales

La experiencia ha producido capacidades distritales para diagnosticar y analizar sus situaciones de riesgo, para formular estrategias de intervención y formular e implementar procesos de planificación y ordenamiento territorial y, por ende, de desarrollo, al tenor de los análisis de riesgos o ambientales que se requieren. Por lo tanto, las intervenciones en la reducción de riesgos en Bogotá han tenido una vinculación directa con la planificación del desarrollo, ya que los aportes en los análisis de riesgos permitieron tomar las decisiones pertinentes frente a temas particulares de ordenamiento territorial.

Sin embargo, algunas de las intervenciones de desarrollo realizadas pueden crear conflictos en las comunidades, por ejemplo en el tema del pago de impuestos y de servicios públicos, entre otros. No obstante, la legalización de barrios o sectores por parte del distrito se traduce en desarrollo y bienestar para las comunidades y un mejor nivel de vida, ya que las obras de infraestructura y de servicios públicos son ejecutadas, asimismo la prestación de los servicios de salud y de educación también es mejorada en estos sectores.

Las intervenciones realizadas han sido pensadas o planificadas como procesos permanentes (proyectos de ciudad) y no como intervenciones temporales o como proyectos finitos. Se entiende entonces que lo permanente es la función, la institucionalización de la incorporación de la gestión de riesgos en todos los instrumentos y procesos de planificación y gestión territorial urbana, y que esto se hace desde una visión integral de desarrollo de la ciudad, dentro de la cual la reducción y control de los riesgos es parte inherente. Sin embargo el proceso admite proyectos o intervenciones particulares que se dan en algunos barrios específicos, pero

que no son aislados, pues se enmarcan en esa visión general de desarrollo de la ciudad con seguridad.

En este sentido, la institucionalización del tema de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial de la ciudad (POT), así como en los diversos planes y programas de distinto nivel que son parte de la planificación y gestión urbana, planteó acciones para darle solución a la problemática mencionada.

El POT introdujo aspectos interesantes como son la plusvalía y los instrumentos de gestión del suelo, que hoy son un modelo novedoso de mecanismos para otras ciudades capitales de Colombia. En la medida en que estos instrumentos involucran una distribución equitativa de cargas y beneficios<sup>7</sup>, se facilita la implementación de estudios y obras de mitigación contados como cargas del proyecto que se distribuyen entre todos los beneficiados.

Por ende, en los procesos de planificación de la ciudad prima el respeto por los suelos de protección y ello involucra los suelos de protección por riesgo. Es así como la gestión del riesgo no termina con la reglamentación del territorio, ya que en este punto se inicia una serie de procesos que constituyen parte del control urbanístico, como son la rehabilitación y manejo integral de los suelos de protección por riesgo, y también el seguimiento de los estudios y obras de mitigación adelantadas por particulares en los predios condicionados a estas acciones.

En este sentido, la administración distrital se ha concientizado sobre la necesidad de realizar acciones socioambientales y jurídicas que contribuyan a recuperar, rehabilitar y realizar un manejo adecuado de los suelos de protección por riesgo, para lo cual, luego de tres años de implementación del Decreto 190 de 2004, se vio la necesidad de crear una estrategia

7. Según la Ley 388 de 1997, en desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

concertada entre las entidades distritales que tienen competencia y ejercen acciones relacionadas con los suelos de protección por riesgo, identificando para cada una de ellas las acciones que deben realizar en el marco de sus competencias y que sean posibles de adelantar para alcanzar este objetivo.

En el marco de esta experiencia, la gestión de riesgos es entendida no como un tema aislado sino que forma parte de un conjunto de acciones y decisiones que tienen como objetivo la mejora de la calidad de vida en los asentamientos humanos. Asimismo, la gestión de riesgos está integrada o inmersa en la gestión del desarrollo urbano y ambiental, ambas además concebidas no como acción de una entidad sino como acción concertada de múltiples actores con distintos roles y competencias. En este sentido, la visión de la gestión apunta a la corresponsabilidad o responsabilidad compartida de todos los actores, en lugar de ver el problema como responsabilidad única del Estado.

Esta experiencia muestra, asimismo, los límites de la acción individual de una gestión distrital, cuando hay necesidad de intervenir sobre los aspectos generadores o causales del riesgo, y cuando alguno o varios de estos están en territorios fuera de lo distrital. En este sentido, la experiencia evidenció la necesidad de articular los planes de ordenamiento territorial de Bogotá y los de los municipios vecinos, por lo que se ha promovido la concertación de un acuerdo interinstitucional basado en el modelo de integración regional capital-región (antes Bogotá-Cundinamarca) para incluir, dentro de la planificación del macroterritorio, los aspectos asociados generadores de riesgo.

No obstante las bondades analizadas del proceso de Bogotá, el tema del seguimiento y monitoreo de las intervenciones realizadas ha sido uno de los puntos que ha presentado dificultades. Estas limitaciones en el proceso radican en la

complejidad de la problemática que se pretende abordar, ya que los recursos resultan insuficientes y escasos, razón por la cual la priorización técnica de las intervenciones no debe ceder espacio a la priorización política que se pueda sugerir.

Sobre la sostenibilidad de la experiencia, esta se demuestra con la aplicación histórica que se ha dado a la misma. No obstante, se necesita aplicar y desarrollar herramientas más contundentes que le permitan hacer intervenciones más eficaces y eficientes, como el control urbano para impedir la reocupación de lotes que han sido objeto de reubicación o la construcción de predios declarados como suelo de protección por riesgo, lo que genera nuevas situaciones de alto riesgo.

De otra parte, en esta experiencia se establece una gran potencialidad de réplica, estableciendo las particularidades de cada municipio o localidad. Así, la institucionalización de los procesos y el establecimiento de roles claros y mecanismos de coordinación, la participación de cada entidad en la medida de su capacidad y recursos, el soporte de los procesos a través del uso de la normativa, las herramientas eficientes de planificación y gestión de recursos, el establecimiento de criterios unificados de zonificación, la definición de niveles de riesgo aceptable y su relación con las restricciones y condicionamientos para el uso y manejo del territorio conforman, todos ellos, parte de los componentes de la experiencia que pueden ser fácilmente replicables en otros contextos. Ya las particularidades de cada zona o región permitirán establecer los niveles de riesgo aceptables en cada región, así como los mecanismos y estrategias de implementación para incorporar la prevención y reducción de riesgos en el ordenamiento y gestión territorial con mayor claridad.

De hecho, la experiencia puede convertirse en un referente para la revisión y ajuste de políticas públicas en el tema, ya que a partir del análisis de cada uno de sus componentes se pueden establecer

lineamientos para avanzar en herramientas e instrumentos p3blicos concretos para mejorar la aplicaci3n efectiva del ordenamiento territorial y la gesti3n del riesgo. Tal es el caso de las pol3ticas p3blicas de orden nacional, que en algunos casos no guardan relaci3n con las pol3ticas p3blicas de orden distrital, por lo que se suscitan dificultades en la implementaci3n de intervenciones interinstitucionales relacionadas con la articulaci3n de actores del orden nacional y la utilizaci3n de recursos de esta misma instancia.

Finalmente, la experiencia trasciende al desarrollar una articulaci3n interinstitucional que permite a las diferentes entidades fortalecer su quehacer particular, para implementar intervenciones integrales y conjuntas con otras entidades. Es as3 como la institucionalizaci3n de la participaci3n a trav3s de la conformaci3n de un *sistema distrital de prevenci3n y atenci3n de emergencias* ha hecho posible que cada una de las entidades que participan hagan un uso m3s eficiente al realizar intervenciones integrales del territorio, donde cada una de las entidades sabe cu3l es su papel y c3mo lo debe desarrollar.

## Referencias bibliogr3ficas

Concejo de Bogot3 D. C. 2008. Acuerdo 308 de 2008 por el cual se adopta el plan de desarrollo econ3mico, social, ambiental y de obras p3blicas para Bogot3, D. C., 2008-2012, "Bogot3 Positiva: Para Vivir Mejor". Bogot3 D.C. Municipio de Bogot3 D.C.

Congreso de la Rep3blica de Colombia. 1997. Ley N3mero 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9.ª de 1989, y la Ley 3.ª de 1991 y se dictan otras disposiciones". Bogot3: Congreso de la Rep3blica.

Direcci3n de Prevenci3n y Atenci3n de Emergencias (DPAE). 2008a. Gesti3n del riesgo-instrumento planificaci3n territorial plan de ordenamiento territorial, Bogot3, mayo. Libro de Pilar Garc3a, en proceso de preparaci3n. 2008b. Pol3ticas para la emisi3n de conceptos t3cnicos, Bogot3, julio. Coautora: Pilar Garc3a. Trabajo en proceso de preparaci3n.

s/f P3gina de Internet [www.sire.gov.com](http://www.sire.gov.com) (visto en noviembre de 2008).

Entidades del Sistema Distrital de Prevenci3n y Atenci3n de Emergencias (SDPAE). 2008. Estrategia interinstitucional para el manejo integral de los suelos de protecci3n por riesgo, Bogot3, agosto. En proceso de adopci3n mediante decreto Distrital. Bogot3: EDITORA.

Guti3rrez, Javier Alberto y otros. s/f Algunas consideraciones socioecon3micas en torno a las migraciones en Bogot3, 1995-1999 en: <http://www.dotec-colombia.org> (visto en noviembre de 2008).

Secretar3a Distrital de Planeaci3n. 2004. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogot3. Decreto Distrital 190 de 2004, Bogot3, junio, Secretar3a Distrital de Planeaci3n. Bogot3.



## Publicaciones de la serie:

# “Experiencias significativas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres”

### COMUNIDAD ANDINA

- Reducción del riesgo de desastres en el ámbito local: Lecciones desde la subregión andina.
- Local disaster risk reduction: Lessons from the Andes.

### BOLIVIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de San Borja.
2. Investigación participativa comunitaria: Estrategia agroecológica y seguro agrícola para la reducción de riesgos en el Altiplano Norte de Bolivia.
3. Aproximación a la gestión del riesgo en La Paz a través de un estudio de resiliencia frente a desastres en cinco barrios de la ciudad.
4. Gestión forestal comunal y gestión del riesgo como estrategias para el desarrollo territorial integral en el territorio comunitario de origen Monte Verde.
5. Seguridad alimentaria en el municipio de Ravelo, Potosí: Una oportunidad para indagar la relación entre riesgo cotidiano-riesgo de desastre y desarrollo local.

### COLOMBIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de Los Patios.
2. La gestión local del riesgo en una ciudad andina: Manizales, un caso integral, ilustrativo y evaluado
3. Prevención y reducción de riesgos a través de los instrumentos de planificación territorial en Bogotá.
4. Cosmovisión del pueblo indígena Nasa en Colombia: Reducción integral de los riesgos, planificación y desarrollo sostenible.
5. El conocimiento como hilo conductor en la gestión ambiental del riesgo en el departamento de Risaralda.

### ECUADOR

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el cantón Portoviejo.
2. Desarrollo territorial del cantón Penipe: Previniendo las consecuencias de la activación del volcán Tungurahua.
3. Control de inundaciones: Desarrollo urbano de la ciudad de Babahoyo.
4. Sembrando Agua. Manejo de microcuencas: Agua para la parroquia Catacocha y las comunidades rurales.
5. Proyecto Rikuryana: Respuesta comunitaria a la emergencia y mitigación de desastres en la provincia de Imbabura.

### PERÚ

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el distrito de Calca.
2. Gestión concertada y sostenible del territorio y la biodiversidad en las subcuencas altas del río Ocoña para la superación de la pobreza.
3. La asociatividad municipal como estrategia para la superación de condiciones de riesgo en los distritos de la provincia de Ayabaca.
4. Proyecto Raíz: De la emergencia a la recuperación y protección de medios de vida afectados por heladas en el distrito de Caylloma.
5. Plan de ordenamiento territorial del distrito de Soritor: Voluntades locales en práctica.

ISBN: 978-612-4054-06-8



9 786124 054068



[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

