



UNGRD

Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres



ARTICULACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN
PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES



Subdirección para la Reducción del Riesgo

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

Presidente de la República

CARLOS IVÁN MÁRQUEZ PÉREZ

Director

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

GRACIELA MARÍA USTARIZ MANJARRÉS

Subdirectora General

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

IVÁN HERNANDO CAICEDO RUBIANO

Subdirector para la Reducción del Riesgo

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

Contenidos

Iván Hernando Caicedo Rubiano

Subdirector para la Reducción del Riesgo (SRR)

Rafael Sáenz Pérez

Profesional Especializado (SRR)

Andrés Felipe Salazar Valencia

Contratista (SRR)

Equipo Línea de Instrumentos de Planificación (SRR)

Corrección y estilo

Yineth Pinilla

Oficina Asesora de Comunicaciones

Imagen portada:

Cros Digital SL

Elaboración:

Andrés Felipe Salazar Valencia

contratista (SRR)

ISBN: 978-958-56017-3-4 (digital)

ISBN: 978-958-56478-4-8 (impreso)

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Derechos reservados

Está prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación con fines comerciales. Para utilizar información contenida en ella se deberá citar la fuente.

www.gestiondelriesgo.gov.co

Bogotá, D. C., Colombia, versión digital 2016 - Versión impresa, 2018.

Contenido

I. Introducción	4
II. Marco de actuación	6
Alcance	
Ley 1523 de 2012 y la articulación de instrumentos	
¿Por qué articular los instrumentos de planificación?	
III. Instrumentos de planificación	9
Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD)	
Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD)	
Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	
Plan de Desarrollo Municipal (PDM)	
Resumen	
IV. Definición de puntos de articulación	16
Marco normativo	
Relaciones entre los instrumentos de planificación	
Temporalidad en los instrumentos de planificación	
V. Articulación entre el PMGRD y el POT	23
Proceso de Conocimiento del Riesgo	
Proceso de Reducción del Riesgo	
Proceso de Manejo de Desastres	
VI. Referencias	46

I. Introducción

La gestión del riesgo de desastres es un proceso social orientado al cumplimiento de los objetivos generales y específicos señalados en la **Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD)**.

Para el logro de dichos objetivos, la gestión del riesgo de desastres se concibe a nivel territorial y sectorial a través de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación permanente de diferentes mecanismos (políticas, estrategias, **planes**, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones) que permitan garantizar el desarrollo de procesos de gestión para el **Conocimiento del Riesgo, la Reducción del Riesgo y el Manejo de los Desastres**.

Es así como una de las maneras para desarrollar la gestión del riesgo de desastres implica la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación, revisión y ajustes de los instrumentos de planificación del desarrollo (salud, educación, medio ambiente, infraestructura, recreación, deporte, cultura, desarrollo territorial, desarrollo económico, competitividad, etc...) en sus diferentes ámbitos de aplicación por parte de las entidades territoriales, sector privado y organizaciones comunitarias; constituyéndose así en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo, de forma tal que esté intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro.



Cada instrumento de planificación del desarrollo se convierte en una posibilidad de gestión, ampliando las alternativas de solución a las problemáticas del territorio y de sus habitantes a través de la coordinación de competencias y la actuación integrada de entidades públicas, privadas y comunitarias, garantizando el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Esta guía de lineamientos presenta una **interpretación simplificada de la posible articulación entre el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD), el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), y el Plan de Desarrollo (PDM)**, de manera que se evidencia la necesidad de integrarlos no solo a través de sus metas y acciones, sino desde las primeras etapas de diagnóstico y formulación, manteniendo su misión particular y como soporte a gran parte de las decisiones sobre el ordenamiento territorial que inciden en el bienestar de los habitantes, en la reducción de riesgos actuales y en la generación de nuevas condiciones de riesgo.



II. Marco de actuación

Alcance

Ley 1523 de 2012

Importancia de la articulación de instrumentos

Alcance

El presente documento busca **ilustrar puntos de articulación** entre los instrumentos de planificación municipal, PMGRD, PDM y POT, en los que los procesos de Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres, pueden incorporarse en la planificación territorial a través de objetivos comunes que buscan el desarrollo seguro y sostenible del territorio, y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

En este sentido, se presentan de manera general los instrumentos de planificación municipal, los puntos de articulación de los mismos, y una aproximación específica a la articulación entre el PMGRD y el POT.

La información se presentará a través de **esquemas, relación de conjuntos y cuadros para señalar las relaciones y funciones** entre los planes, y en particular la **articulación entre el PMGRD y el POT**, de acuerdo con los contenidos y etapas de formulación de estos instrumentos (priorización, diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento) y en función del desarrollo de **los procesos para la gestión del riesgo** (conocimiento, reducción y manejo de desastres) definidos en la Ley 1523 de 2012.

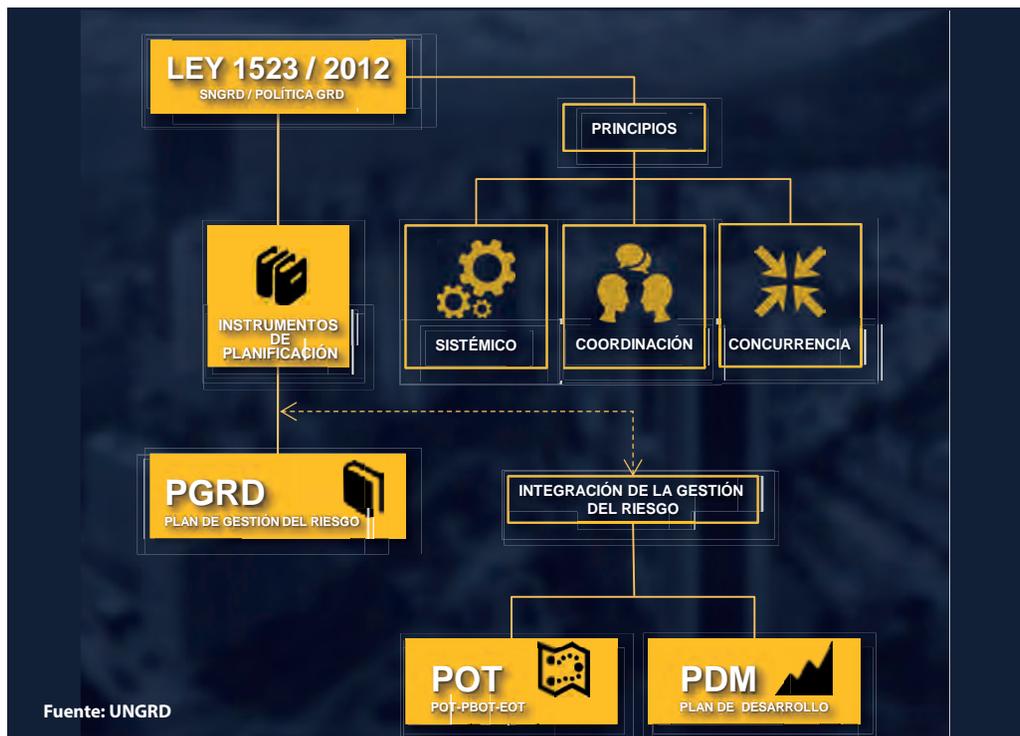


Ley 1523 de 2012 y la articulación de instrumentos

La integración de la gestión del riesgo de desastres en la planificación y desarrollo territorial es una obligación establecida por la Ley 1523 de 2012, a través de sus artículos 39, 40 y 41, y en ese sentido debe ser adelantada por los diferentes niveles de gobierno a través de sus instrumentos de planificación.

Adicionalmente, la Ley 1523 de 2012 prevé el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres bajo una serie de principios entre los que se encuentran **el sistémico, el de coordinación y de concurrencia**, los cuales buscan incentivar la integración sectorial y de actores públicos y privados en el desarrollo de acciones que a través de las diferentes competencias apunten a contribuir en la consolidación de los procesos que hacen parte de la gestión del riesgo.

La integración de la gestión del riesgo en instrumentos como el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Municipal de Gestión del Riesgo busca reducir las condiciones de riesgo existentes y evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo a través de objetivos comunes y decisiones sobre el ordenamiento del territorio que se llevarán a cabo a través de los instrumentos de planificación.

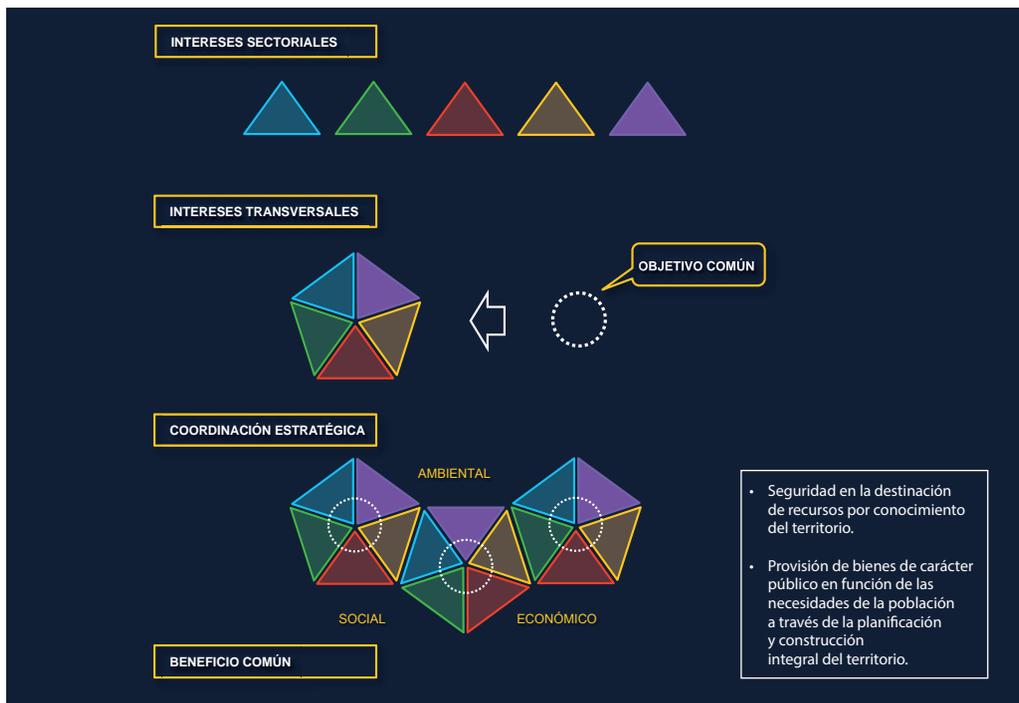


¿Por qué articular los instrumentos de planificación?

Regularmente, la falta de articulación en los instrumentos de planificación, conlleva dificultades en la implementación de acciones y metas propuestas por cuanto han sido desarrollados de manera independiente.

A través de la planificación sectorial se obtienen resultados particulares, debido a que se concentran recursos y capacidades en la consecución de metas específicas. Este enfoque sectorial puede verse limitado en aquellas problemáticas que tienen causas múltiples e interrelacionadas que obliga a tener una comprensión que abarque varias perspectivas. En este punto es cuando la articulación se hace necesaria, de manera que se alcancen objetivos comunes, mediante la identificación de actores clave y de competencias sobre metas transversales que permitan una visión integrada del desarrollo.

Identificar los puntos de articulación de los instrumentos permite la **formulación de estrategias integrales** para el desarrollo, desde una perspectiva que supera la planificación sectorial. En ese sentido, se abre la posibilidad de **coordinar el ordenamiento y desarrollo del territorio de manera estratégica**; así como la gestión de recursos, coordinación de actividades, acciones de cooperación, transferencia de conocimiento, aspectos y propósitos colectivos que apuntan a generar mayor impacto positivo y eficacia en la implementación de cada instrumento.



III. Instrumentos de planificación

Plan nacional de gestión del riesgo de desastres
Plan municipal de gestión del riesgo de desastres
Plan de ordenamiento territorial
Plan de desarrollo municipal
Resumen

PNGRD

Instrumento para la gestión del riesgo nacional

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia **es una estrategia de desarrollo que debe convertirse en una hoja de ruta para que el país convoque a los diferentes actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD)** a implementar acciones conjuntas para llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo, contribuyendo a la seguridad, al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo sostenible.

La implementación de estas acciones se debe dar a través de los instrumentos de planificación del desarrollo, del ordenamiento territorial, y de la gestión ambiental sostenible ya existentes. En este sentido, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres sirve de insumo para que los planes mencionados identifiquen los escenarios de riesgo y tomen las medidas prospectivas y correctivas requeridas.

Para lograr la armonización entre el Plan Nacional y los demás, se deben integrar los **objetivos y estrategias, además de las metas del plan nacional** en los instrumentos de planificación de cada sector y ente territorial, de manera que se formulen programas y proyectos sectoriales y territoriales que correspondan con los definidos en el componente programático del plan nacional, y estén orientados a evitar nuevos riesgos y reducir los existentes.

Estructura del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

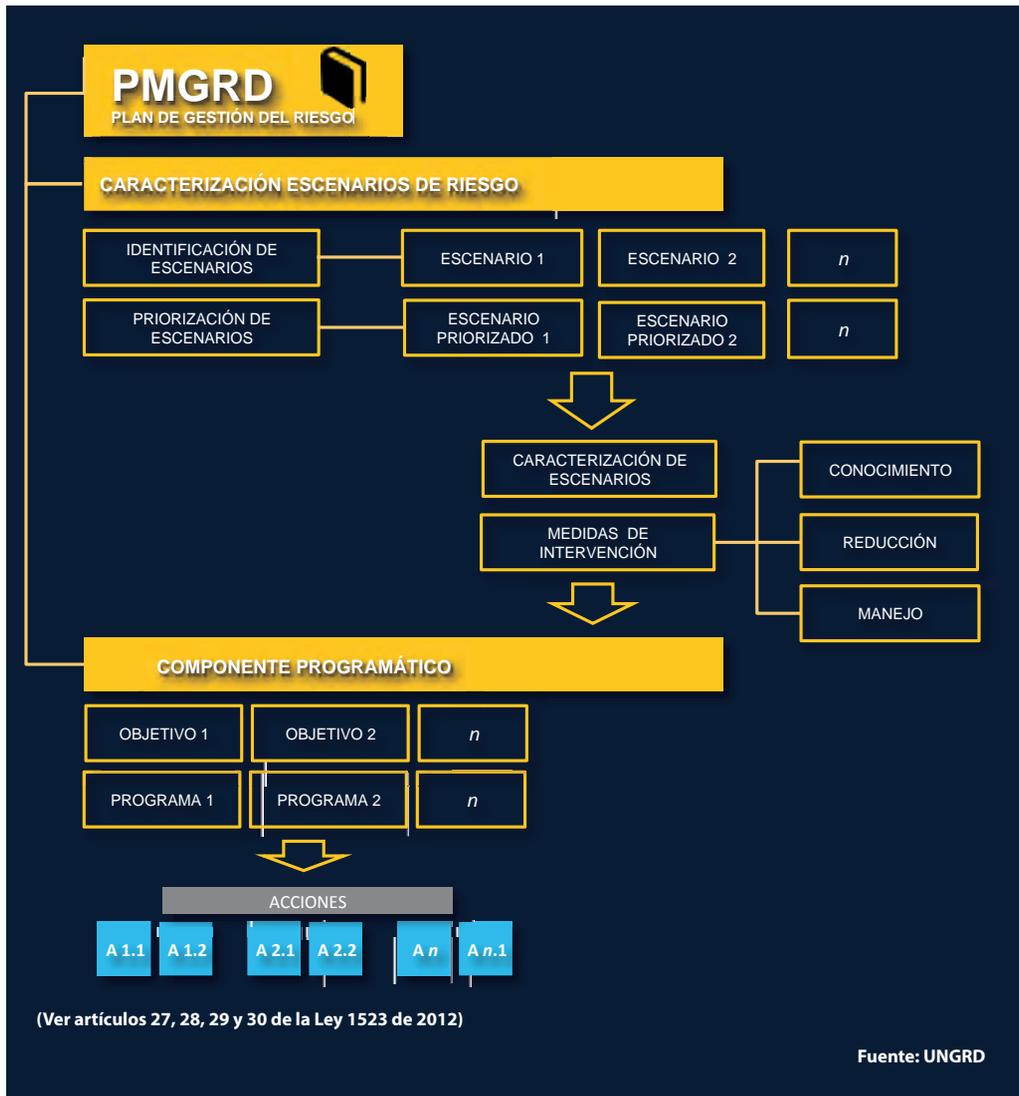


Fuente: UNGRD

PMGRD

Instrumento para la gestión del riesgo municipal

El Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD) es el instrumento mediante el cual el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres **prioriza, formula, programa y hace seguimiento** al conjunto de acciones a ser ejecutadas por las entidades, instituciones y organizaciones en cumplimiento de su misión para conocer, reducir y controlar las condiciones de riesgo; así como para la preparación de la respuesta y recuperación ante desastres, **siguiendo el esquema de procesos planteado por la Ley 1523 de 2012**.



El PMGRD tiene la cualidad de convertirse en una agenda para el desarrollo local, de manera tal que permita identificar, priorizar y caracterizar escenarios de riesgo (presente y futuro) en el municipio.

El plan define lo que se debe hacer, así como la localización de intervenciones, recursos, actores y coordinación interinstitucional requerida, que deben participar en el desarrollo de cada una de las acciones.

Dado que a través del componente programático se establecen las acciones que deben adelantarse en el municipio para cada uno de los procesos de la gestión del riesgo, este resulta ser un instrumento dinámico, que responde al conocimiento específico del riesgo y a las características intrínsecas del territorio, en esa medida **es un insumo importante para la toma de decisiones y, para la formulación y diagnóstico de otros instrumentos** de planificación territorial y del desarrollo.

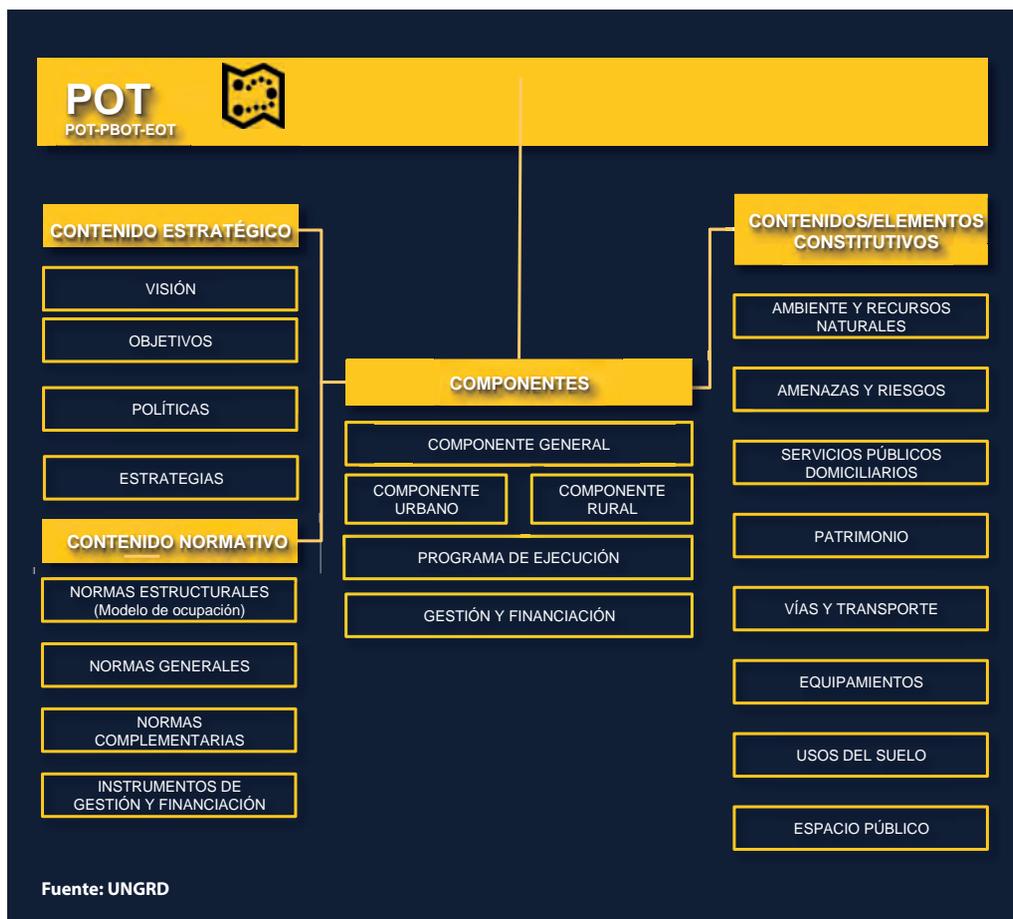
POT

Instrumento para el ordenamiento municipal

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) **son la hoja de ruta para el proceso de construcción social del entorno municipal con base en el reconocimiento de su espacio geográfico**; por tanto, su formulación debe responder a lo determinado en los siguientes marcos normativos: Ley 99 de 1993 (Conformación del SINA), Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial), Ley 019 de 2012 (Ley Antitrámites) y Ley 1523 de 2012 (Política nacional para la gestión del riesgo de desastres), sobre los cuales se debe asegurar la armonización e integración de la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial municipal.

Los POT definen una visión de largo plazo expresada a través de **objetivos estratégicos del ordenamiento y desarrollo que soportan el modelo de ocupación propuesto para el territorio**, el modelo señala la estrategia de localización y distribución territorial de las actividades y usos de suelo, así como las principales características de los sistemas estructurantes, la correspondiente infraestructura que soporta todos los servicios públicos y el conjunto de recursos naturales a través de **tres componentes: general, urbano y rural**.

Adicionalmente, el POT señala los proyectos estratégicos, la normatividad y los instrumentos de gestión del suelo y de financiación para la consolidación del modelo de ocupación, en función de políticas, objetivos, estrategias y la visión a futuro del territorio, los cuales tendrán su materialización a través del programa de ejecución en el **corto, mediano y largo plazo**.



PDM

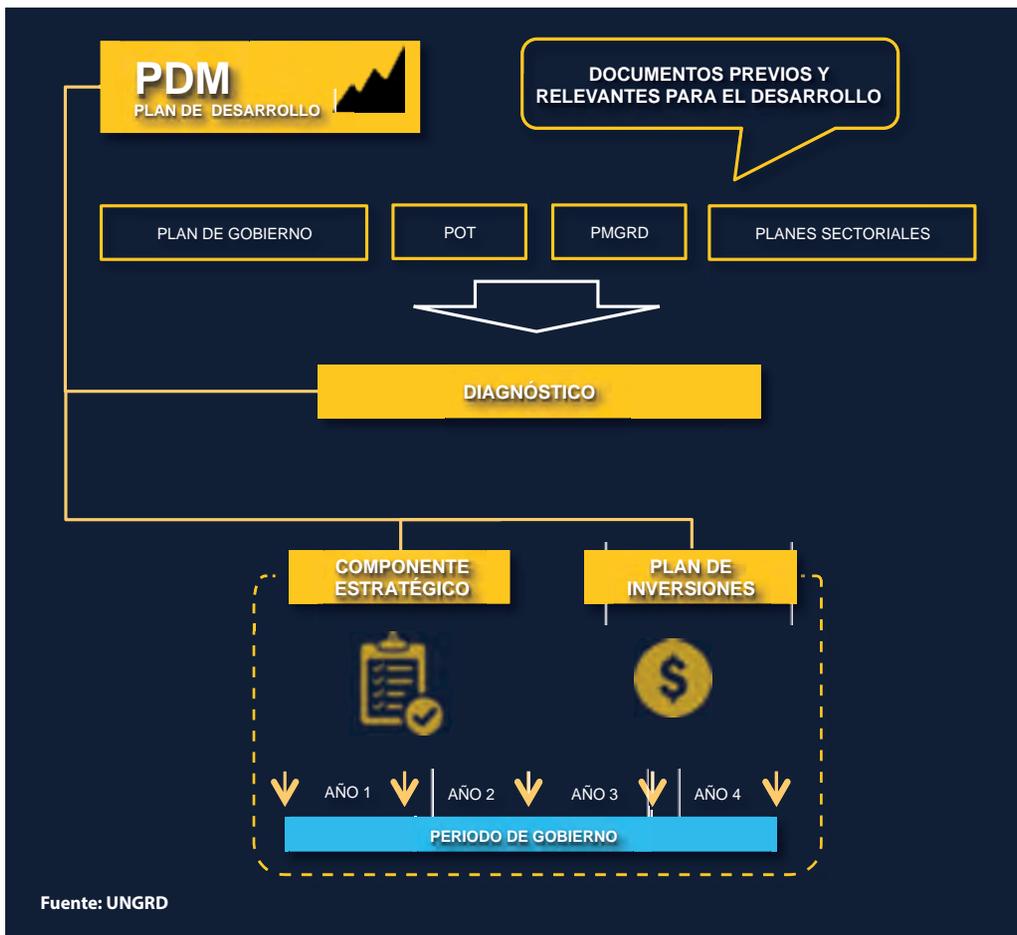
Instrumento para el desarrollo municipal

Los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) orientan las acciones en el municipio y entidades territoriales con un énfasis específico en la administración, **distribución y ejecución de recursos públicos para un periodo de gobierno**; la Ley 152 de 1994 establece los procedimientos y etapas para su elaboración bajo las disposiciones de la Constitución Política del país.

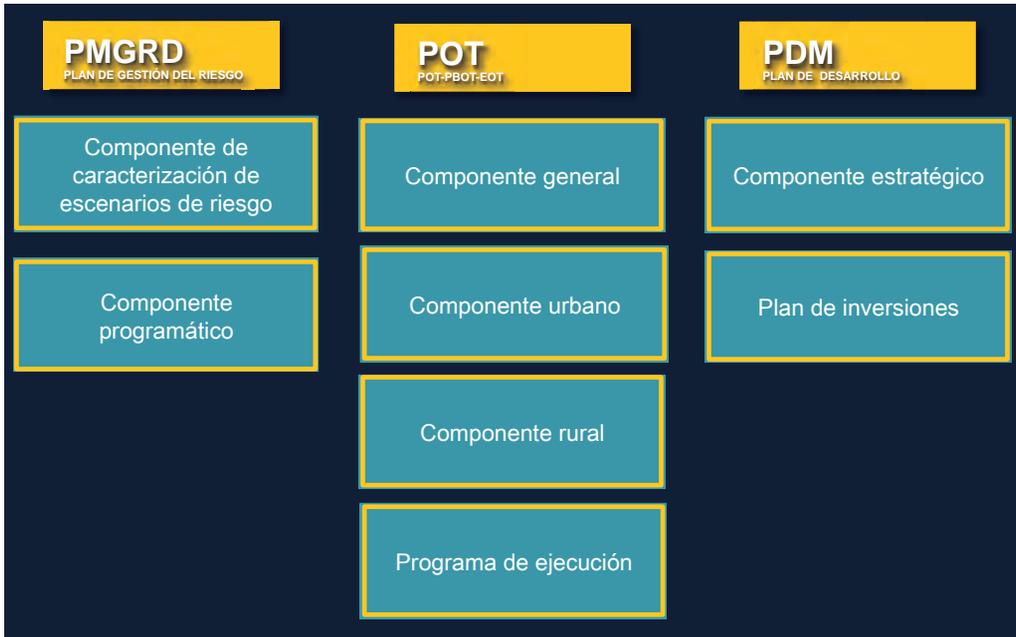
La estructura del plan establece tres componentes: **el diagnóstico**, a través del cual se busca identificar las necesidades específicas de la comunidad y su entorno, por lo que es importante tener en cuenta documentos y planes ya adoptados e información relevante para el desarrollo del municipio, el **componente estratégico** donde se identifican y formulan nuevas

estrategias que responden a la visión, propuestas y compromisos establecidos en el respectivo plan de gobierno, y el **plan de inversiones** en el que se determinan los recursos para el financiamiento del componente estratégico, teniendo en cuenta el estado financiero actual del municipio y la proyección de recursos disponibles a futuro.

El plan de desarrollo es además un instrumento para **materializar proyectos del POT y de otros instrumentos como el PMGRD** a través de inversiones que inciden de manera directa en el territorio; la articulación de instrumentos es entonces necesaria para garantizar la efectividad en la ejecución de recursos.



En resumen: Componentes de los planes



En resumen: Definición y objetivos

PMGRD PLAN DE GESTIÓN DEL RIESGO	POT POT-PBOT-EOT	PDM PLAN DE DESARROLLO
Instrumento adoptado por decreto, que identifica causas y consecuencias del riesgo; identifica, caracteriza y prioriza escenarios de riesgo del municipio y programa acciones concretas de acuerdo con los procesos de la gestión del riesgo.	Instrumento técnico y normativo, básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal a través de la gestión y el planeamiento, formulado bajo una perspectiva de largo plazo que incide en 3 periodos constitucionales de gobierno, adoptado por Acuerdo y concertado con la autoridad ambiental.	Instrumento adoptado por Acuerdo municipal, que orienta las acciones y los recursos económicos de las administraciones municipales y distritales durante un periodo constitucional y teniendo como base el programa de gobierno y el POT.
OBJETIVO	OBJETIVO	OBJETIVO
Caracterizar y priorizar escenarios de riesgo y definir acciones correspondientes a los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres a través del componente programático. Orienta y agenda a los demás instrumentos de planeación para la gestión del riesgo de desastres. Su implementación es gradual sin temporalidad específica.	Definir el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Implementación ajustada a metas de corto, mediano y largo plazo.	Definir la visión, los programas, proyectos y metas asociados a los recursos públicos que ejecutarán durante un periodo de gobierno. Implementación a través de un componente estratégico y un plan de inversiones a mediano y corto plazo.
LEY 1523 DE 2012	LEY 388 de 1997	LEY 152 de 1994

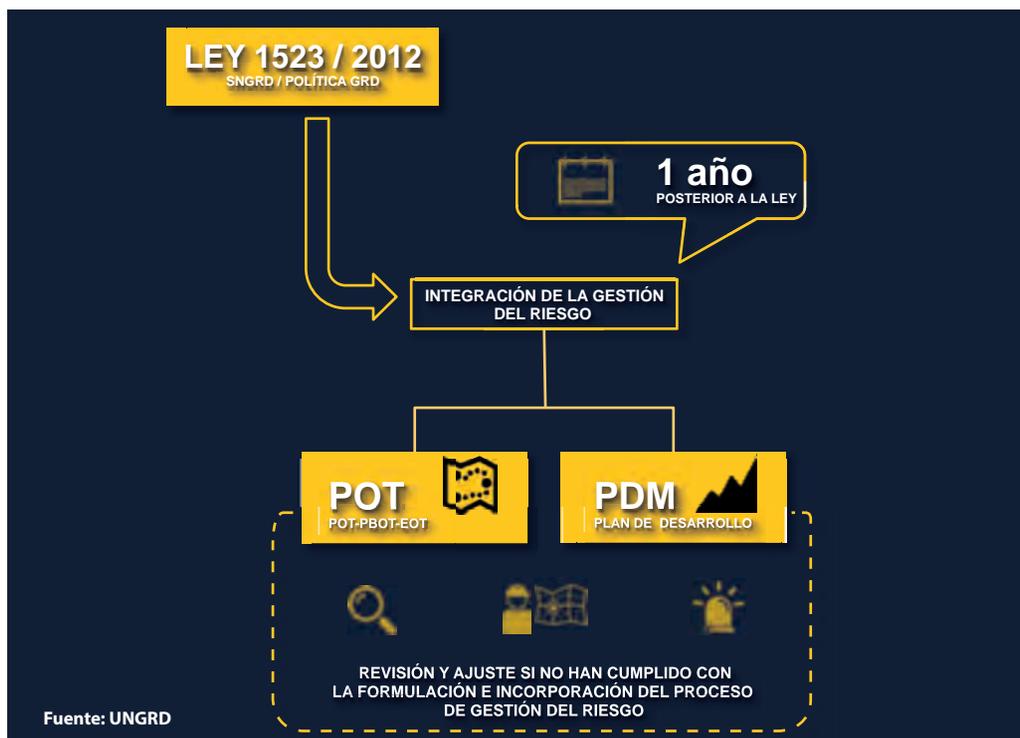
IV. Definición de puntos de articulación

Marco normativo para articular los instrumentos de planificación
Relaciones entre los instrumentos de planificación
Temporalidad en los instrumentos de planificación
Formulación de objetivos, estrategias y políticas

Marco normativo para articular los instrumentos de planificación

Los Planes de Ordenamiento Territorial y de Planificación del Desarrollo, deben ser **revisados y ajustados en los plazos contemplados por los artículos 39 y 40 de la Ley 1523 de 2012**, con el propósito de integrar la gestión del riesgo de desastres en sus componentes y contenidos, así como las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines.

Esto implica que, según el plazo establecido por la ley, hoy en día **todos los instrumentos de planificación deberían tener incorporados aspectos de la gestión del riesgo de desastres a través de sus tres procesos** (Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo de



Desastres) como complemento a sus propias tareas misionales determinadas por sus respectivas normas; sin embargo, aún es un trabajo que gran cantidad de municipios deben adelantar para dar cumplimiento a la ley y para hacer de sus instrumentos de planificación herramientas con una **mayor incidencia y efectividad en la ejecución de acciones para la transformación paulatina del territorio.**

Es así como el **artículo 39 de la Ley 1523 de 2012** ordena que *“los programas y proyectos de los planes municipales para la gestión del riesgo de desastres se integren en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo, según sea el caso”.*

El **artículo 40 de la Ley 1523 de 2012** *“define la incorporación de las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo de distritos, áreas metropolitanas y municipios, a través de la integración de programas y proyectos prioritarios en términos de conocimiento, reducción y manejo de desastres”.*

De esta forma se concluye que todos los instrumentos de planificación del desarrollo para poder integrar la gestión del riesgo en sus contenidos deben, en primer lugar, generar disposiciones que permitan desarrollar los procesos de gestión del riesgo establecidos en la Ley 1523 de 2012 dentro de sus alcances y potencialidades; y en segundo lugar, integrar las disposiciones contempladas por los PMGRD.



Relaciones entre los instrumentos de planificación

La definición de puntos de articulación entre los diferentes planes y sus respectivos componentes es explicada conceptualmente en esta guía a partir de las relaciones funcionales de unión e intersección, asumiendo cada plan como un conjunto con componentes coherentes entre sí, pero interdependiente con los otros planes.

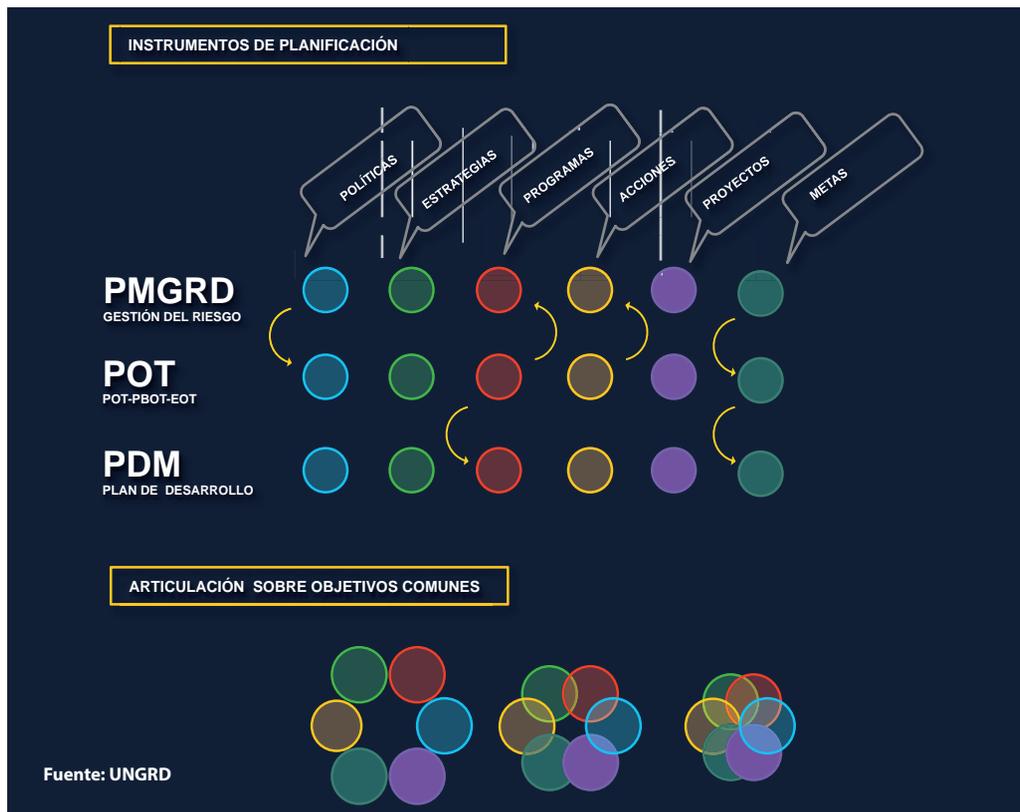
- Identificación de áreas expuestas a amenazas y riesgos (suelo urbano y rural).
- Identificación de las causas (de amenazas y vulnerabilidades).
- Medición del riesgo (estimación y cuantificación del riesgo).
- Planteamiento de posibilidades de intervención (de amenazas y/o vulnerabilidades).



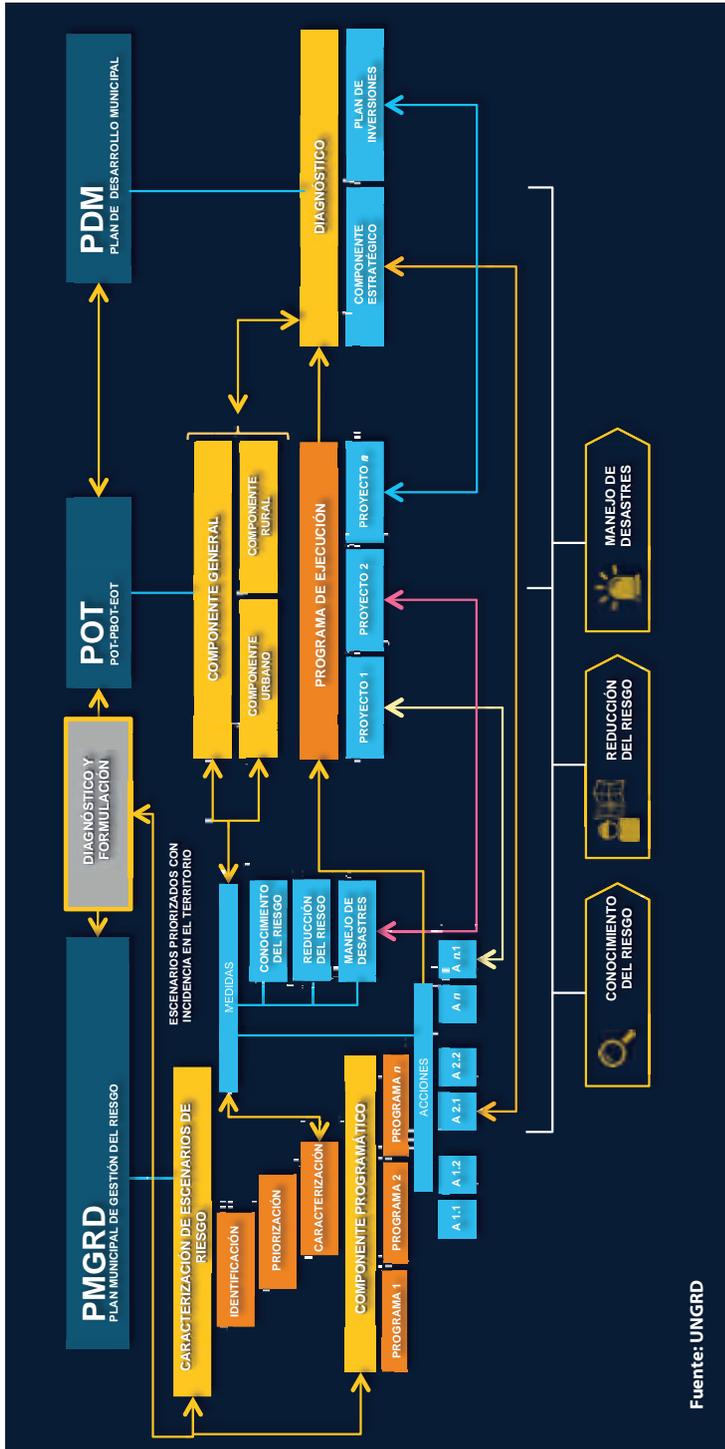
Según lo determinado en el artículo 3º de la Ley 1523 de 2012 con respecto al **principio de concurrencia**: “La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la **colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas**. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de alguna de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas”.

En ese sentido, es necesario **evaluar y actuar de manera estratégica en las etapas de diagnóstico y formulación** de los instrumentos de planificación, toda vez que deben integrar los análisis y las consideraciones sobre el desarrollo seguro y sostenible del territorio a través de los procesos de la gestión del riesgo de desastres.

La oportuna identificación de estrategias, objetivos y metas comunes permite aunar esfuerzos desde las diferentes competencias y facilita la formulación de **instrumentos de planificación con una expectativa de efectividad mayor** al planeamiento desarticulado.



Es importante considerar la articulación de los diferentes planes **desde las etapas tempranas de diagnóstico y formulación** a través de puntos comunes en torno a los procesos de Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres.

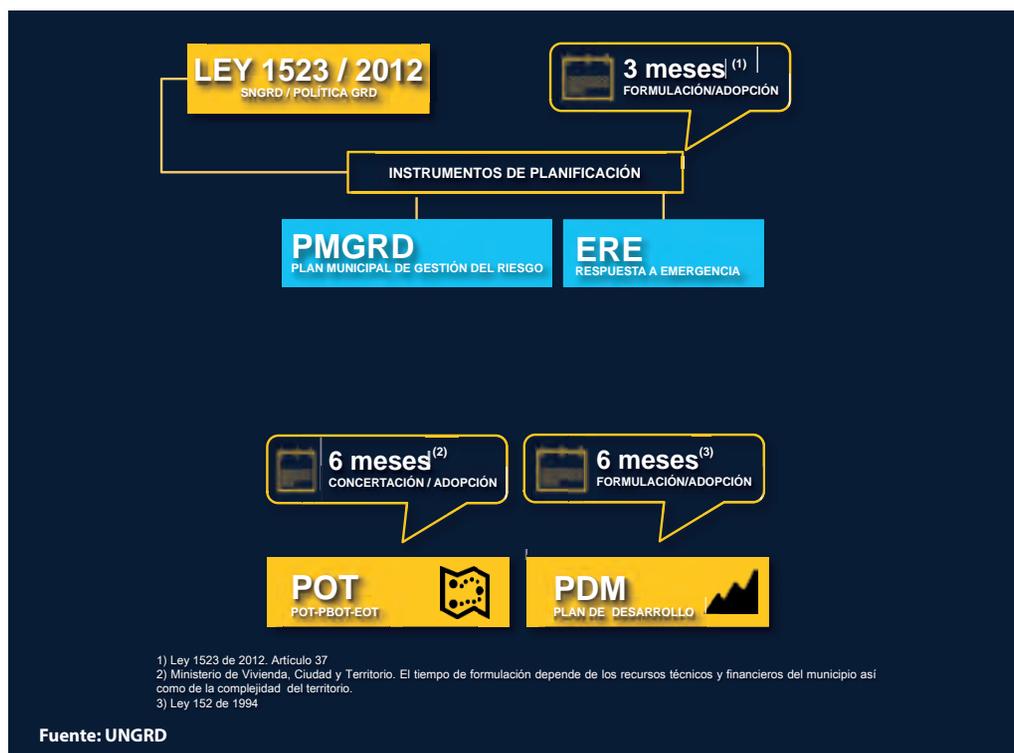


Temporalidad en los instrumentos de planificación

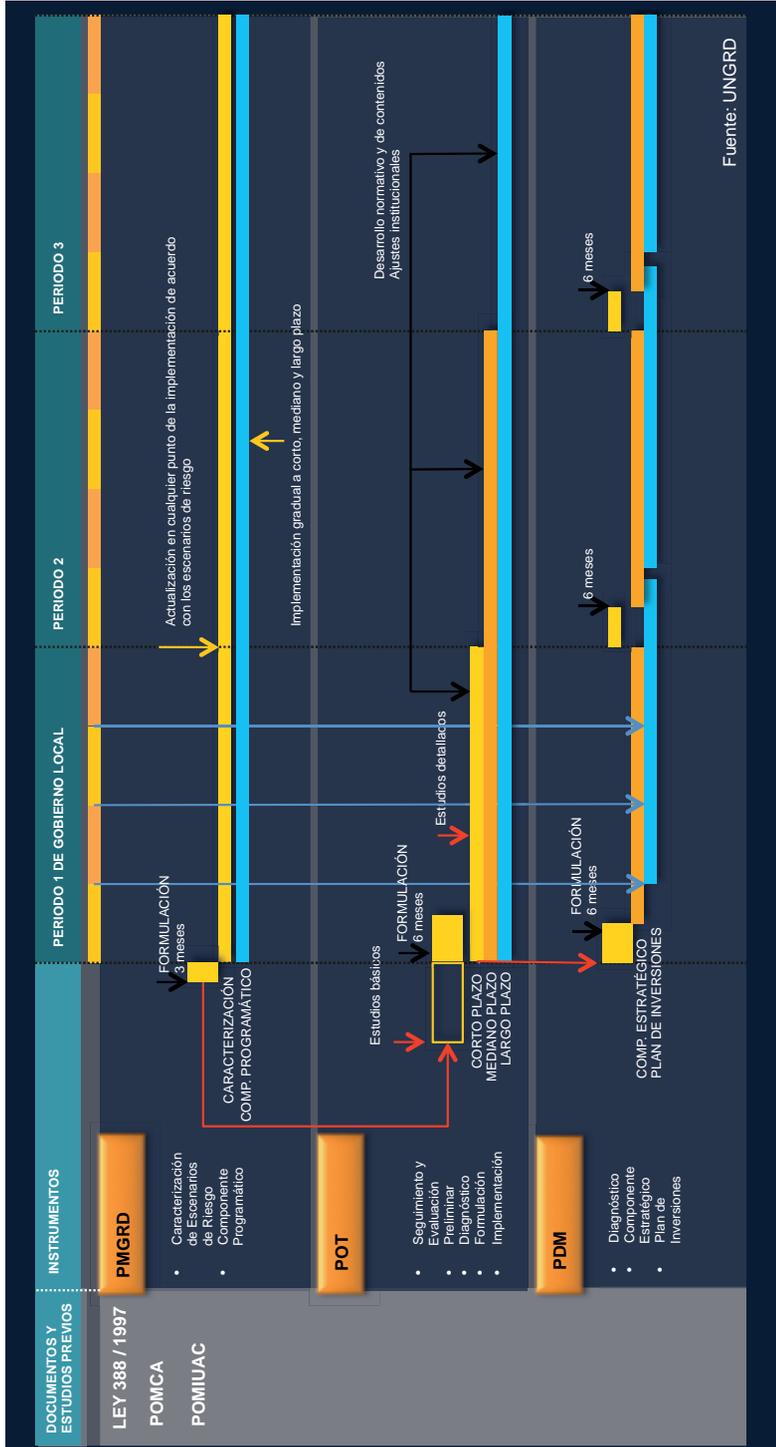
Para la articulación de los instrumentos de planificación en torno a la gestión del riesgo de desastres es importante tener en cuenta el tiempo que implica desarrollar cada uno de los instrumentos desde sus correspondientes etapas de diagnóstico, pasando por la formulación y adopción hasta llegar a la fase de implementación y seguimiento.

Los Planes de Ordenamiento Territorial, al ser instrumentos de largo plazo (**12 años que cubren tres periodos de gobierno**) generalmente se desarrollan y formulan en periodos de tiempo largos con respecto al plazo de **tres meses** determinado por la ley para la formulación y adopción de los Planes Municipales para la Gestión del Riesgo, o a los **seis meses** que toma cada nuevo gobierno municipal en formular y adoptar el Plan de Desarrollo Municipal correspondiente a un periodo de cuatro años.

Por esa razón es necesario identificar momentos para la articulación, como lo es la **etapa preliminar y de diagnóstico**, donde los instrumentos ya formulados o adoptados sirven de insumo para revisar las decisiones tomadas sobre el territorio, o a través de las **revisiones ordinarias y excepcionales** (para el caso del POT) que pueden facilitar la identificación de estrategias y objetivos comunes sobre el ordenamiento y desarrollo del territorio a partir de la gestión del riesgo.



A continuación se presenta un esquema que da cuenta de los tiempos necesarios para elaborar cada instrumento y los puntos de encuentro de las etapas que cada uno desarrolla.



V. Articulación entre el PMGRD y el POT

Conocimiento del riesgo Reducción del riesgo Manejo de desastres

Con el fin de presentar de manera práctica la articulación entre los instrumentos de planificación, a continuación se desarrolla de forma detallada un ejercicio de articulación entre el Plan Municipal de Gestión del Riesgo (PMGRD) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), de manera que sirva de ejemplo para adelantar la articulación con otros instrumentos como el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Ambientales (POMCA), etc.

Conocimiento del riesgo

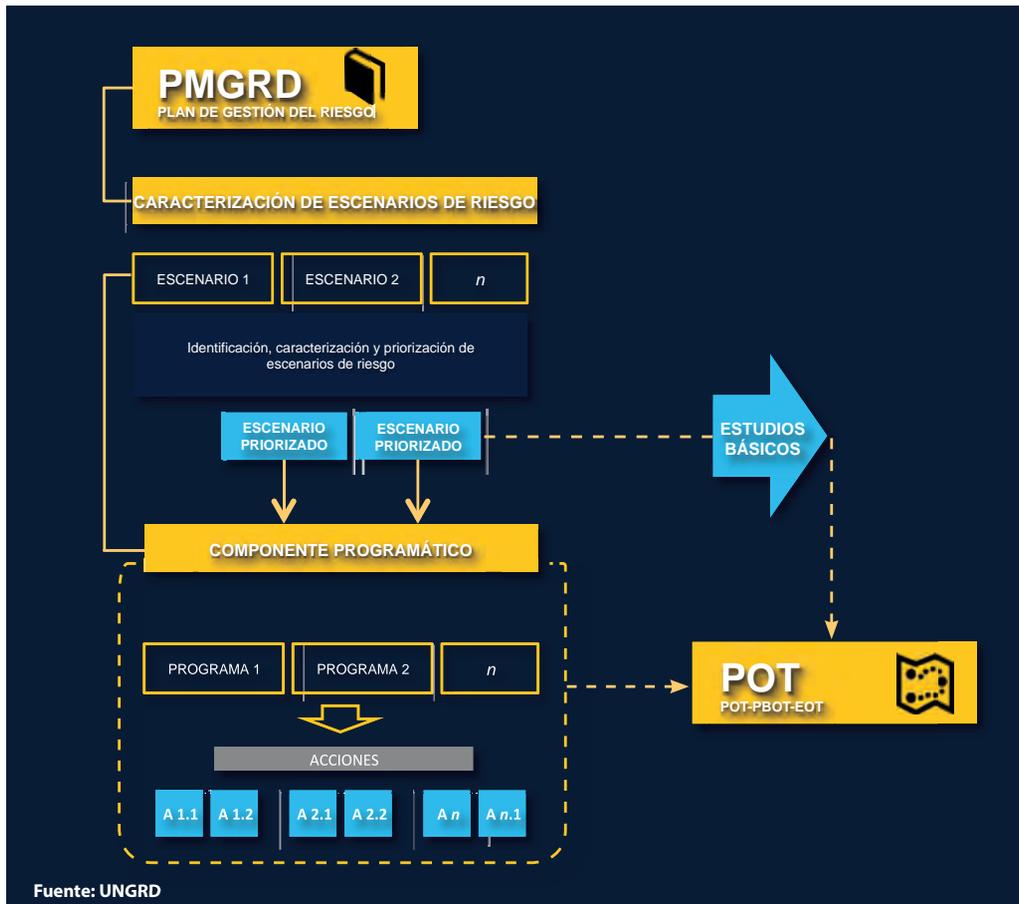
El proceso de conocimiento está compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y la evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes, y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo. Todo esto alimenta los procesos de Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres.

• Priorización para la articulación

La integración paulatina de los procesos de la gestión del riesgo en la planificación del territorio responde a lo determinado en el **principio de gradualidad** de la Ley 1523 de 2012. Así mismo, el artículo 3º del Decreto 879 de 1998 establece la gestión del riesgo entre las determinantes y normas de superior jerarquía para el ordenamiento del territorio.

En ese sentido, uno de los puntos de partida para la articulación es la **priorización de escenarios de riesgo** que resulta a través de la formulación del PMGRD. Si bien no todos los escenarios de riesgo identificados y priorizados tienen una incidencia directa en el ordenamiento físico-espacial del territorio, sí se constituyen en un insumo primordial para identificar puntos de articulación en las diferentes etapas de formulación, adopción e implementación del POT al contribuir en la identificación de los principales factores de riesgo que deben ser abordados en las decisiones del ordenamiento territorial.

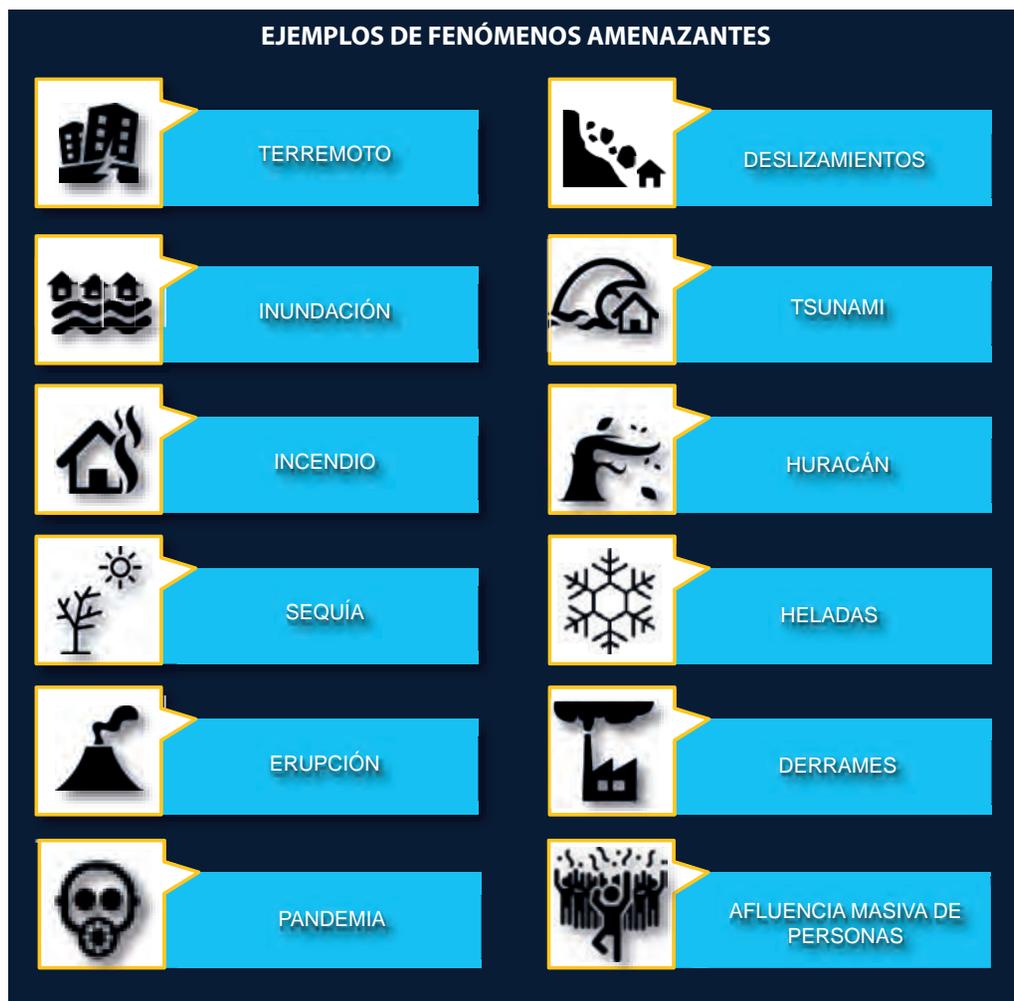
El Decreto 1077 de 2015 (antes 1807 de 2014) establece los contenidos mínimos para adelantar estudios básicos y de detalle, necesarios para adelantar procesos de revisión y ajuste del POT. Aunque el Decreto específicamente da línea sobre los fenómenos naturales de movimiento en masa, inundaciones y avenidas torrenciales, es preciso decir que **los demás escenarios priorizados por el PMGRD** y que responden a la particularidad del territorio, son



la línea base para adelantar el desarrollo de los estudios básicos como parte de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial.

Esto quiere decir que si a través de la formulación y concertación del PMGRD se priorizaron ciertos **escenarios asociados a fenómenos amenazantes** (naturales-geológicos o hidrometeorológicos, siconaturales, tecnológicos, antrópicos no intencionales, biosanitarios, asociados a actividades económicas o sociales, etc...), estos deben asumirse a través acciones y proyectos en el ordenamiento y el desarrollo territorial (**siempre que tengan incidencia directa en el ordenamiento del territorio**) y como insumo para adelantar el respectivo proyecto de revisión, ajuste o formulación del nuevo POT y, el desarrollo de estudios básicos y detallados sobre determinados fenómenos.

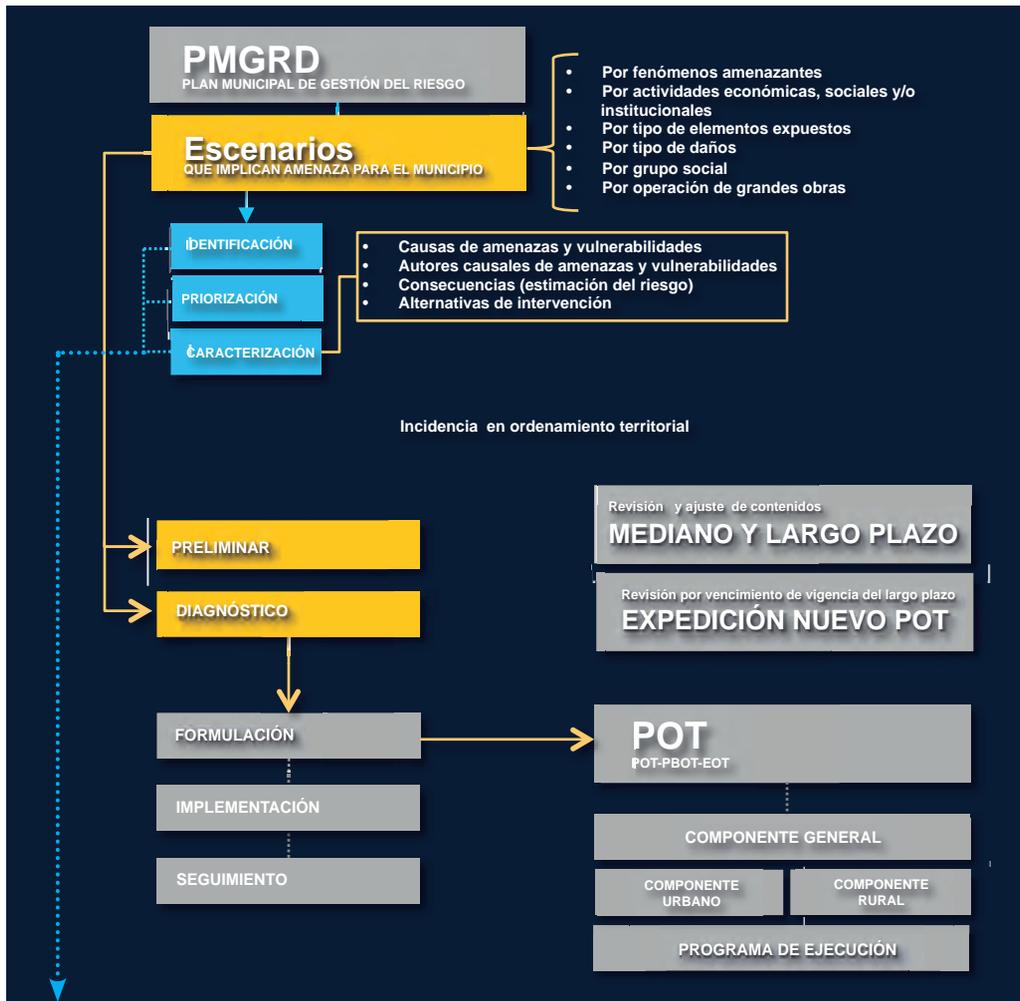
Igualmente, se debe realizar el ejercicio de revisar cuáles de los fenómenos amenazantes objeto de estudio (y priorizados en el PMGRD) podrían tener implicaciones territoriales de manera tal que para el caso de los POT podrían ser desarrollados dentro de sus contenidos.



• Caracterización de riesgos

A partir de la identificación y priorización de los escenarios de riesgo, ambos subprocesos del conocimiento del riesgo, se llega a la **caracterización de escenarios de riesgo**, la cual es adelantada a través de la formulación del PMGRD y debe ser llevada a cabo directamente por los integrantes de los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo.

El objetivo de la caracterización de escenarios de riesgo, es identificar de manera general las condiciones de riesgo del municipio con énfasis en la identificación de **causas, actores causales y consecuencias** (estimando los daños y pérdidas que pueden presentarse por determinado evento), igual que todas las medidas posibles que podrían aplicarse en el marco de los procesos de la gestión del riesgo de desastres.



UTILIDADES DE LA CARACTERIZACIÓN DE ESCENARIOS DE RIESGO

- Servir de la formulación inicial del Plan Municipal para la gestión del Riesgo (PMGRD).
- Orientar la planificación del subproceso de análisis de riesgos, es decir, los estudios a detalle para el desarrollo de los instrumentos de planificación para la gestión del riesgo de desastres.
- Permitir la identificación de medidas de intervención que pueden ser adoptadas sin requerir un mayor nivel de estudio.
- Facilitar la justificación municipal para la formulación de acciones de intervención - proyectos para el conocimiento del riesgo, la reducción de riesgos, así como para el manejo de los desastres.
- Consolidar la información de evolución de los escenarios de riesgo caracterizados.
- Facilitar el desempeño del CMGRD en su papel planificador y coordinador para la gestión del riesgo.

Fuente: UNGRD

• Análisis de los riesgos

Con base en esta primera aproximación, y a través del **análisis de riesgos** se deben establecer los escenarios sobre los que deben adelantarse **estudios básicos**, que sirven como insumo para adelantar las primeras etapas del POT en el marco de una revisión ordinaria o extraordinaria y, según lo exige la normatividad vigente.

Los estudios básicos sirven para identificar áreas específicas donde se deben adelantar **estudios detallados** que faciliten la toma de decisiones y la formulación de acciones para abordar o intervenir las causas y los factores que fomentan las condiciones de riesgo (amenaza y vulnerabilidad).

El **Decreto 1077 de 2015** (antes 1807 de 2014), establece las condiciones mínimas para adelantar estudios básicos en el marco de la revisión de contenidos de mediano y largo plazo y en la expedición de un nuevo POT con resultados enfocados a:

- La delimitación y zonificación de las áreas de amenazas asociadas a fenómenos de remoción en masa, inundación lenta y avenida torrencial.
- La delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo (las cuales requieren de estudios de detalle).
- La determinación de las medidas de reducción del riesgo (mitigación e intervención prospectiva).
- La definición de otros fenómenos a los que esté expuesto el municipio.

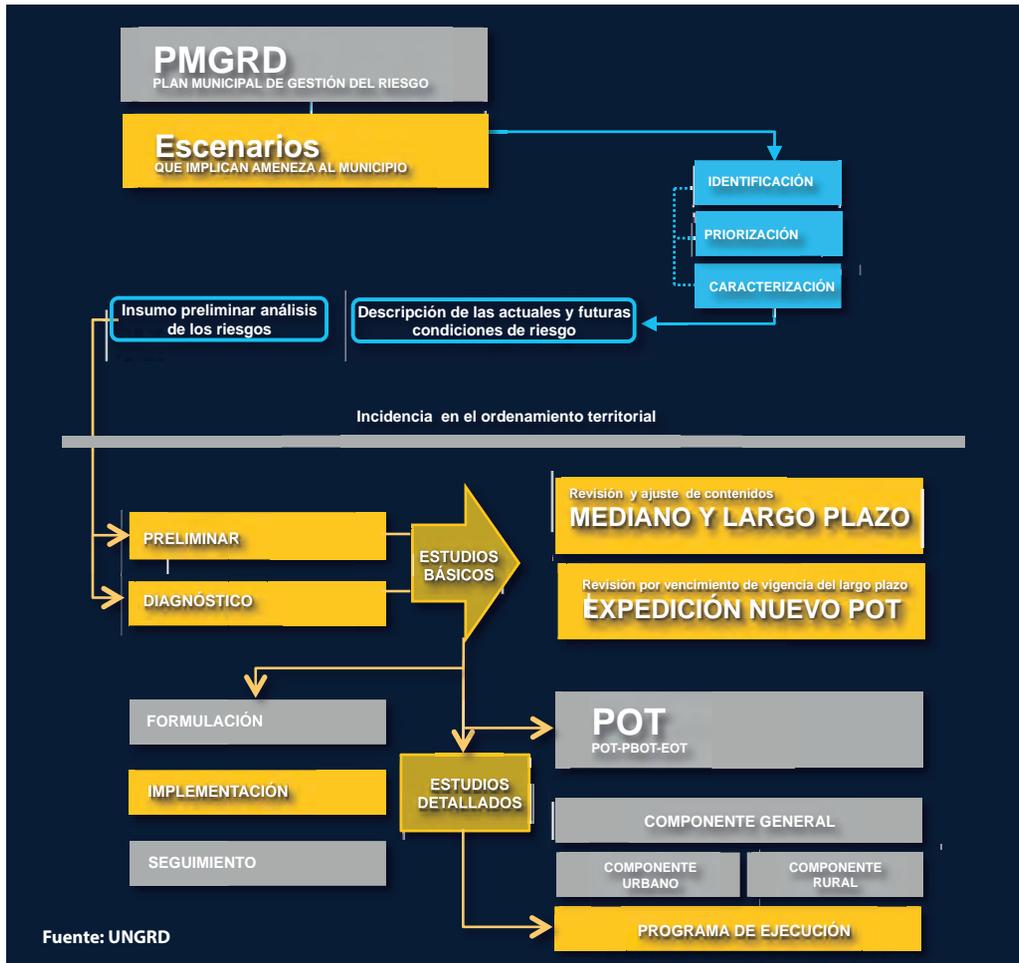
Igualmente, y basándose en el principio de gradualidad –Artículo 3º de la Ley 1523 de 2012, el Decreto determina que los **estudios detallados** deben realizarse, también de manera obligatoria, dentro de la fase de implementación del POT, donde a través de su programa de ejecución se debe establecer la programación de actividades, las entidades responsables de adelantar acciones y los recursos respectivos de los estudios que se ejecutarán en el periodo de gobierno correspondiente.

En síntesis, los **estudios básicos** se proponen como:

- Requisito para adelantar procesos de revisión del POT, y
- El elemento técnico que permiten priorizar las zonas en donde se requieren adelantar estudios de detalle que permitan categorizar el riesgo.

Y los **estudios detallados** se proponen como:

- Acciones por desarrollar dentro del contenido programático del POT, con el fin de que se desarrollen en su implementación, y
- La fórmula que permite categorizar el riesgo y establecer las medidas de intervención estructurales y no estructurales para su manejo.



ESTUDIOS \ SUELO	SUELO		MOMENTO DE DESARROLLO
	URBANO Y EXPANSIÓN	RURAL	
BÁSICOS	1:5000	1:25000*	Para revisión de contenidos de mediano y largo plazo del POT.
DETALLADOS	1:2000	1:5000	Para etapa de ejecución del POT en áreas priorizadas a través de los estudios básicos.

* Si se cuenta con un POMCA aprobado y el mismo incluye los análisis de amenazas, estos sirven de insumo para la elaboración de los estudios básicos en suelo rural.

Si existen estudios técnicos y detallados pueden servir de insumo para la caracterización de escenarios de riesgos en el marco del PMGRD.

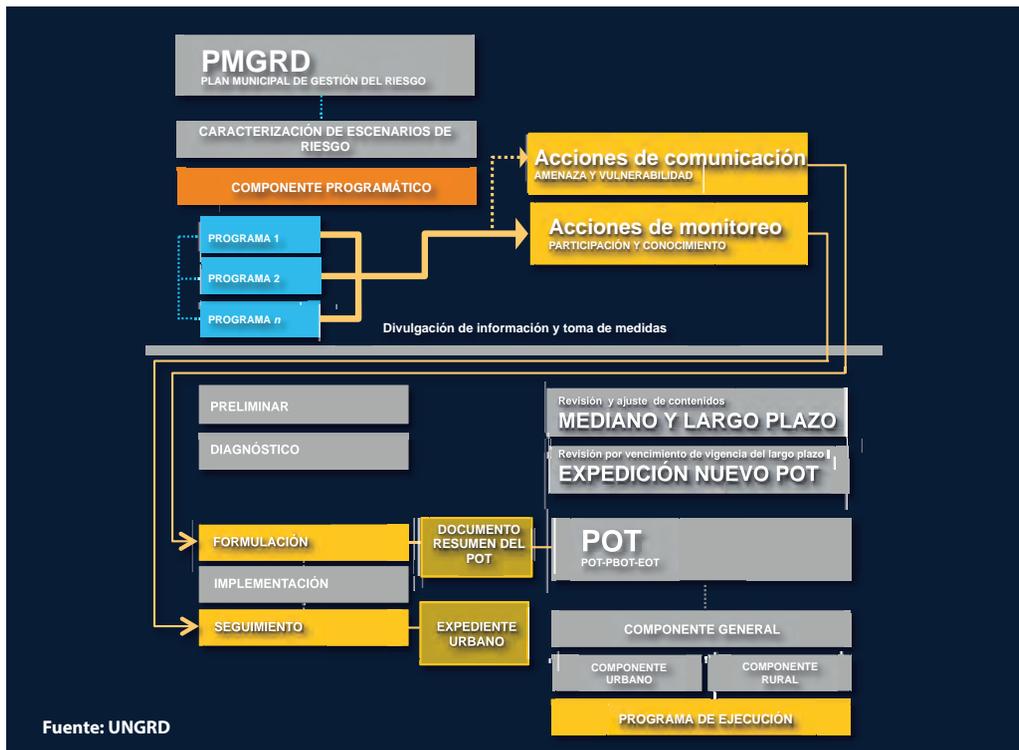
• Monitoreo y comunicación

En el PMGRD, y como resultado de la caracterización de escenarios y el análisis del riesgo de desastres, se pueden determinar **medidas que propendan por el monitoreo de amenazas y vulnerabilidades** como parte del componente programático y estratégico del plan, de manera que se generen insumos para el desarrollo de procesos de reducción del riesgo y manejo de los desastres (principalmente en lo correspondiente a la preparación para la respuesta).

De otra parte, según el numeral 2.1 –artículo 6° de la Ley 1523 de 2012, uno de los objetivos del SNGRD es la comunicación del riesgo a las entidades públicas y privadas y a la población, con fines de **información pública, percepción y toma de conciencia**.

A su vez, el artículo 19 del Decreto 879 de 1998, dispone que el POT deberá tener un **documento de resumen o memoria explicativa** como medio de divulgación y socialización para que la ciudadanía conozca la síntesis y conclusiones generales del mismo.

La memoria debe contener una **explicación didáctica** de los objetivos, estrategias y políticas del plan y de las principales líneas de acción emanadas de sus diagnósticos, de forma tal que se presenten sintéticamente los problemas por resolver y las propuestas para la organización del territorio urbano y rural del municipio.



Fuente: UNGRD

Algunas de las **acciones de intervención** que pueden quedar planteadas dentro del componente programático y estratégico del **PMGRD** se refieren a temas como:

- Programas de capacitación a la comunidad, entidades e instituciones, sobre fenómenos amenazantes, vulnerabilidades de elementos expuestos, causas y consecuencias.
- Talleres, foros de sensibilización, etc... sobre las condiciones de riesgo actuales y futuras en el municipio.
- Campañas informativas. Programas radiales, televisivos–circuito cerrado, canales comunitarios, etc...
- Documentos de divulgación, cartillas, folletos, entre otros.

Por su parte el **POT**, y teniendo en cuenta las acciones planteadas en el PMGRD, puede plantear en correspondencia:

- La formulación de programas y proyectos específicos que podrán incorporarse dentro del programa de ejecución del POT y la elaboración y socialización del documento resumen o memoria explicativa que trata el Decreto 879 de 1998, descrito anteriormente.

De acuerdo con las particularidades de los procesos de Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres que hayan sido generados en el respectivo proceso de revisión, ajuste o formulación del nuevo POT, los contenidos del **documento resumen** deben referenciar entre otros puntos:

- La explicación referida a la necesidad, conveniencia y propósito del proceso que se emprende con el POT.
- Los procesos de gestión del riesgo que fueron trabajados (Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo de los Desastres).
- Los elementos que se integraron entre el PMGRD y el POT, y las decisiones, disposiciones y contenidos que fueron modificados, ajustados, reformulados o formulados.

Reducción del riesgo

El proceso de reducción del riesgo es aquel que orienta las medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos.

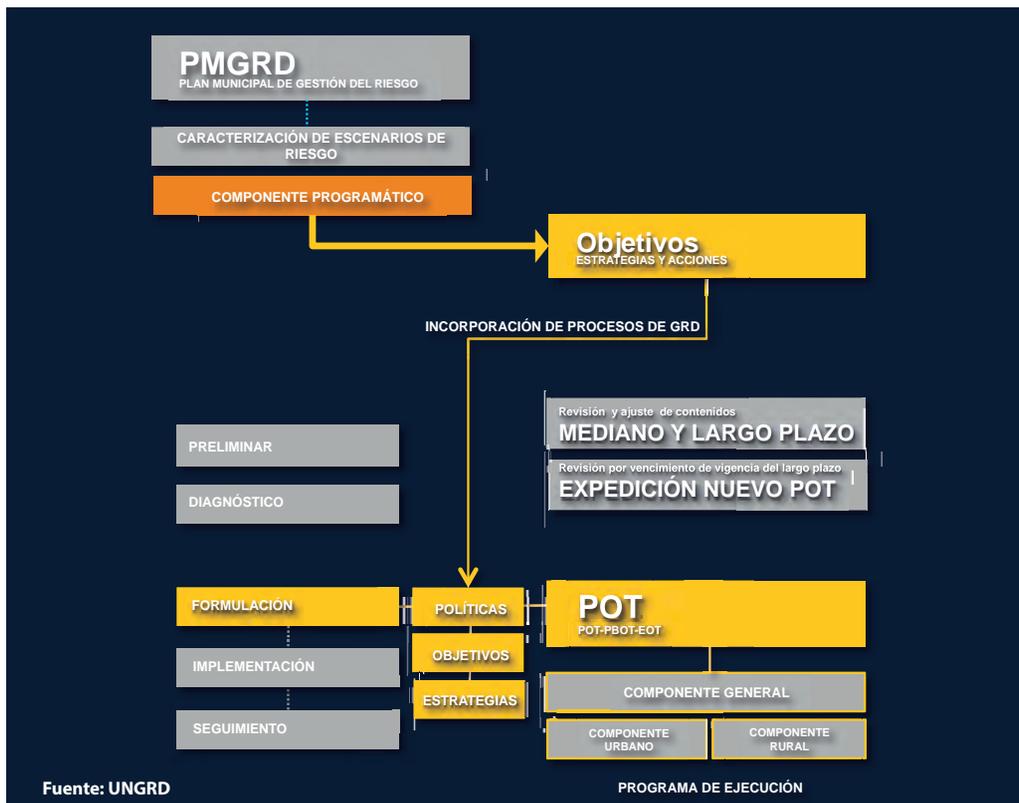
Formulación de objetivos, estrategias y políticas

En la etapa de **formulación del POT**, se deben tomar las decisiones que soportarán el ordenamiento del territorio y que se verán reflejadas en la estructura del componente general y en el contenido de los componentes urbano y rural.

A través de los componentes del POT se **definen líneas de política, objetivos y estrategias** sobre el territorio a **mediano y largo plazo** para mejorar la competitividad del municipio, el desarrollo económico y social de la comunidad, y proyectar a largo plazo la ocupación y uso del suelo.

El Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, por su parte, debe formular **objetivos y acciones específicas para garantizar los procesos de la gestión del riesgo de desastres** para los escenarios de riesgo priorizados, estableciendo acciones que inciden en el ordenamiento territorial y en el desarrollo del municipio.

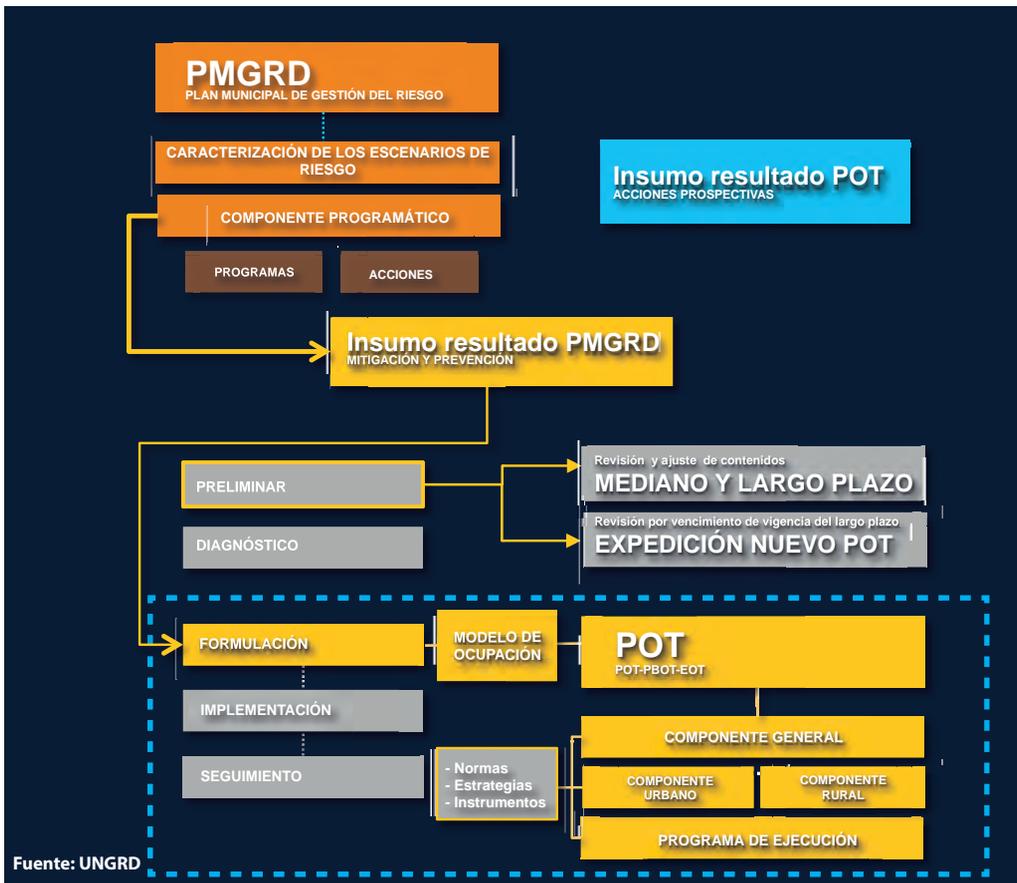
El diálogo entre objetivos y acciones que apuntan a garantizar el ordenamiento del territorio bajo un marco de seguridad y sostenibilidad es un paso importante en la articulación de ambos instrumentos.



Intervención prospectiva

De acuerdo con la definición establecida por el Artículo 4º de la Ley 1523 de 2012, se entiende como prevención a las “... Medidas y acciones de **intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación** con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los **instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación**, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar **el uso y la ocupación del suelo** de forma segura y sostenible...”

En el PMGRD se formulan acciones de intervención prospectiva para **adelantarse y evitar las causas de las amenazas**, y de las vulnerabilidades identificadas con medidas físicas (estructurales) y medidas intangibles (no estructurales), que deberán estar articuladas e integradas al POT a través de decisiones específicas sobre el modelo de ocupación del territorio, normas, estrategias e instrumentos necesarios que deben considerarse en la etapa de **formulación**.



Consideraciones de GRD para el desarrollo de contenido en el POT

Componente general:

- Áreas del municipio que pueden ser clasificadas como suelo urbano, suelo rural, suelo suburbano y/o suelo de expansión urbana en términos definidos por la Ley 388 de 1997.
- Áreas del municipio donde se pretendan realizar nuevas acciones urbanísticas (de que trata el Artículo 8 de la ley 388 de 1997) pero **que deben ser clasificadas como suelo de protección**, restringiendo su urbanización, debido a la imposibilidad técnica, económica o social de mitigar las condiciones de amenaza que involucran asentamientos humanos.
- Condiciones para la modificación paulatina del modelo de ocupación del territorio, clasificación del territorio y áreas de **reserva de los sistemas estructurantes en virtud del análisis específico del riesgo** (estudios y modelaciones de mayor detalle de que trata el Decreto 1077 de 2015) adelantado a través del proceso de conocimiento del riesgo – Zonas habilitadas para el desarrollo y **suelo de protección**.

Componente urbano:

- El modelo de ocupación del territorio, con la determinación de áreas de reserva para: **la conservación y protección del ambiente y los recursos naturales, vías, servicios públicos, espacio público, equipamientos, vivienda y patrimonio, en donde la zonificación de amenazas realizada en el proceso de análisis de riesgo determinará la relocalización de usos y actividades**, y la delimitación de áreas de reserva para la localización de acciones de intervención (**prevención del riesgo**) formuladas en el programa de ejecución del POT.
- Respuesta técnica que deben generar los respectivos planes sectoriales al análisis de riesgos y medidas de reducción, en cumplimiento de la exigencia establecida por el **Artículo 38 de la Ley 1523 de 2012 en función de la inversión pública**, cuando se pretendan desarrollar en dichos sectores proyectos del desarrollo y en la contratación de estudios para la formulación y elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo regional y urbano.
- Las normas urbanísticas estructurales, generales y complementarias (artículo 15 de la Ley 388 de 1997), donde se definen usos, tratamientos, intensidades, densidades, que permitan, restrinjan o prohíban actividades y acciones urbanísticas de que trata el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, en **áreas expuestas a amenazas** (mitigables o no); o aquellas **expuestas a nuevos riesgos generados por la operación de los planes sectoriales** como vías, servicios públicos, espacio público, equipamientos, vivienda y patrimonio.

- La formulación de **reglamentación prospectiva** dentro de estas normas que condicione disposiciones y exigencias **para la ubicación de nuevos bienes** económicos, sociales o ambientales en zonas expuestas a amenazas.
- Instrumentos de gestión del suelo y financiación de recursos .
- La determinación de un **nuevo modelo de ocupación** del territorio en función de las indicaciones dadas por parte del plan de acción específico en el momento en que sea declarada la **calamidad pública** en el municipio, en los términos establecidos por la Ley 1523 de 2012.

Componente rural:

- El modelo de ocupación del territorio, con la determinación de las áreas de reserva para: **la conservación y protección del ambiente y los recursos naturales, actividades agropecuarias, forestales y/o mineras, abastecimiento de servicios públicos, espacio público, equipamientos, vivienda** (de acuerdo a las categorías de protección determinadas por el Decreto 3600 de 2007) en **donde la zonificación de riesgos realizada en el proceso de análisis de riesgo determinará la relocalización de usos y actividades**, y la delimitación de áreas de reserva para la localización de acciones de intervención (**prevención del riesgo**) formuladas en el programa de ejecución del POT.
- Respuesta técnica que deben generar los respectivos planes sectoriales, al análisis de riesgos y medidas de reducción, en cumplimiento de la exigencia establecida por el **Artículo 38 de la Ley 1523 de 2012 en función de la inversión pública**, cuando se pretendan desarrollar en dichos sectores proyectos del desarrollo, y en la **contratación de estudios para la formulación y elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo regional**.
- La formulación de **reglamentación restrictiva** dentro de estas normas que condicione disposiciones y exigencias para elementos expuestos localizados en zonas de amenaza.
- Instrumentos de gestión del suelo y financiación de recursos.
- La determinación de un **nuevo modelo de ocupación** del territorio en función de las indicaciones dadas por parte del plan de acción específico en el momento que sea declarada la **calamidad pública** en el municipio, en los términos establecidos por la Ley 1523 de 2012.

En el programa de ejecución y documento de gestión y financiación:

- Programación de acciones de **intervención prospectiva** del riesgo seleccionadas en el proceso de conocimiento del riesgo (análisis del riesgo) para áreas expuestas a amenazas o riesgos mitigables.

- Programación de acciones de **intervención prospectiva** del riesgo referidas a medidas complementarias necesarias para la puesta en marcha de normas urbanísticas, estrategias del componente urbano del POT e instrumentos de gestión del suelo y financiación de recursos.

En el componente urbano y rural:

- Aplicación de **medidas restrictivas del riesgo** con el desarrollo de instrumentos dados por la Ley 388 de 1997.
- Inclusión de las previsiones de la Ley 9 de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que la sustituyan, tales como la constitución de reservas de tierras para la ubicación de programas y proyectos del desarrollo municipal (bancos inmobiliarios–bancos de tierras)–Vivienda de Interés Social (VIS) Vivienda de Interés Prioritario (VIP).

De esta forma en desarrollo de las tareas propias del POT, para cada uno de los componentes se generarán, entonces, insumos para que en el **PMGRD se desarrollen tareas de:**

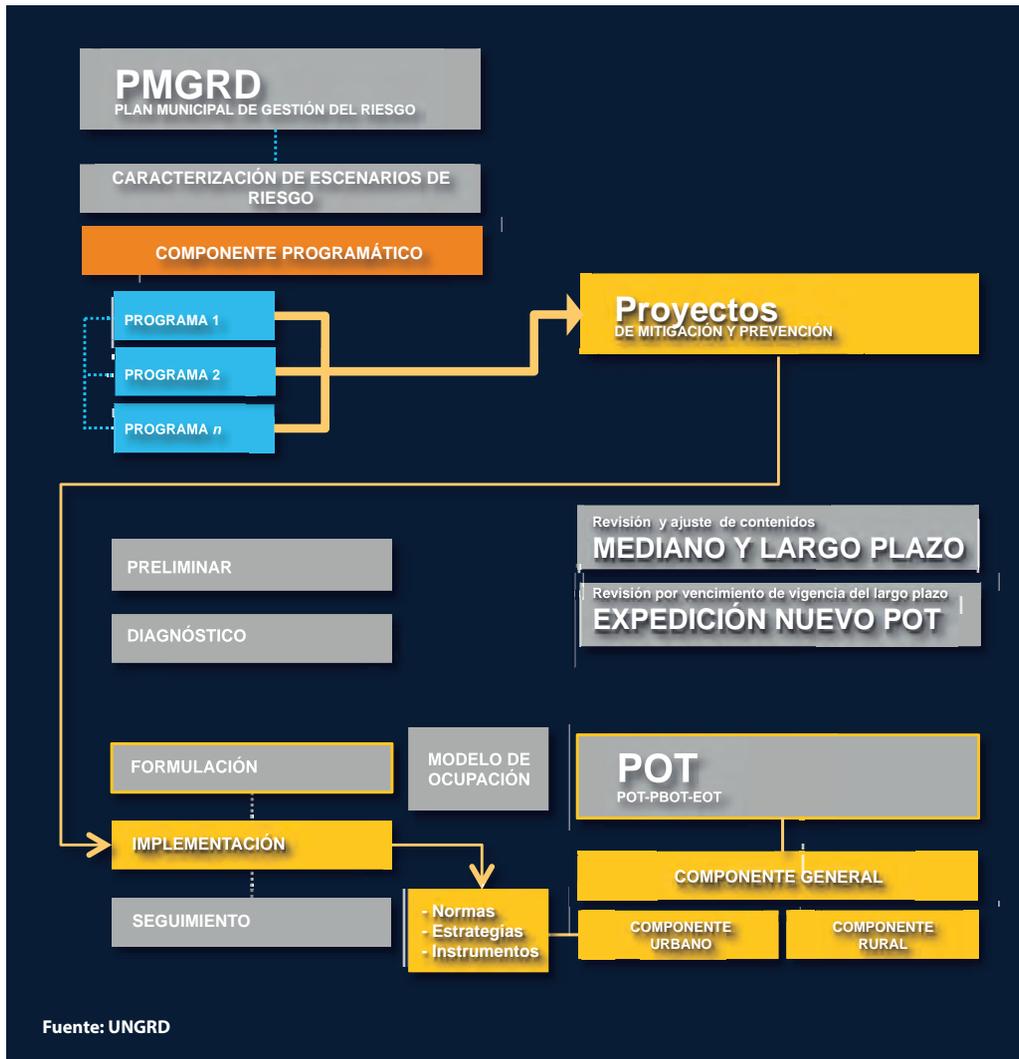
- Actualización del Componente de Caracterización de Escenarios de Riesgos del PMGRD, **Modificación del Escenario de Riesgo** (disminución de las condiciones de riesgo).
- Actualización del Componente Estratégico y Programático del PMGRD, **Acciones de intervención que necesitan ser ejecutadas por otros instrumentos de planificación del desarrollo** (PDM, POMCH, etc...).
- Actualización del Componente Estratégico y Programático del PMGRD, **definición de nuevas estrategias y responsabilidades en la gestión.**

Intervención correctiva

De acuerdo con la definición establecida por el artículo 4º de la Ley 1523 de 2012, se entiende como mitigación a las *“... Medidas de **intervención prescriptiva o correctiva** dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente...”*

En estos términos, el PMGRD formula desde su enfoque **acciones de intervención** para compensar, corregir y mitigar las causas de la amenaza y de la vulnerabilidad, con medidas físicas (estructurales) e intangibles (no estructurales), que deberán estar articuladas e integradas al POT.

El Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento de planificación que define en primera instancia, determinaciones concernientes al modelo de ocupación del territorio, normas, estrategias e instrumentos necesarios para consolidar la visión del municipio, teniendo como base insumos entre los que se deben considerar los resultados del proceso de formulación del PMGRD como parte del proceso de articulación de ambos instrumentos y que deben reflejarse en proyectos a través del **programa de ejecución**.



Consideraciones de GRD para el desarrollo de contenido en el POT

Componente general:

- Áreas del municipio, que actualmente **cuentan con bienes económicos, sociales y ambientales expuestas a amenazas o riesgos** y que por su imposibilidad técnica, económica o social de ser mitigadas para la ubicación de asentamientos humanos **deben ser clasificadas como suelo de protección, restringiendo así su urbanización.**
- Áreas del municipio clasificadas como suelo urbano, suelo rural, suelo suburbano y/o suelo de expansión urbana en términos definidos por la ley 388 de 1997.
- Condiciones para la modificación paulatina del modelo de ocupación del territorio, clasificación del territorio y áreas de reserva de los sistemas estructurantes **en virtud de análisis específicos del riesgo** (estudios y modelaciones de mayor detalle de que trata el Decreto 1077 de 2015) en áreas identificadas en el proceso de conocimiento del riesgo – zonas habilitadas para el desarrollo y **suelo de protección.**

Componente urbano:

- El modelo de ocupación del territorio, con la determinación de las áreas de reserva para: la conservación y, protección del ambiente y los recursos naturales, vías, servicios públicos, espacio público, equipamientos, vivienda y patrimonio, en donde la zonificación de riesgos realizada en el proceso de análisis de riesgo, determinará la relocalización de usos y actividades generadas en dichas áreas, la zonificación y delimitación de **áreas sujetas a procesos de redesarrollo (reasantamiento, reubicación, etc...)**, y la delimitación de áreas de reserva para la localización de acciones de intervención (**mitigación del riesgo**) formuladas en el programa de ejecución del POT.
- Respuesta técnica que deben generar los respectivos planes sectoriales, al análisis de riesgos y medidas de reducción, en cumplimiento de la exigencia establecida por el **Artículo 38 de la Ley 1523 de 2012 en función de la inversión pública**, cuando se pretendan desarrollar en dichos sectores acciones de **ampliación y mejoramiento.**
- Las normas urbanísticas estructurales, generales y complementarias (artículo 15 de la Ley 388 de 1997), donde se definen usos, tratamientos, intensidades, densidades, que permitan, restrinjan o prohíban actividades y acciones urbanísticas de que trata el artículo 8º de la ley 388 de 1997, en **áreas expuestas a amenazas y riesgos (mitigables o no y de aquellas áreas que no hayan sido mitigadas)**; o aquellas expuestas a **riesgos generados por la operación de los planes sectoriales** como vías, servicios públicos, espacio público, equipamientos, vivienda y patrimonio.

- La formulación de **reglamentación prescriptiva** que condicione disposiciones y exigencias **para elementos expuestos localizados en zonas de amenaza y propensas a eventos peligrosos** (para preestablecer un nivel de riesgo aceptable).
- La incorporación de reglamentos de seguridad; por ejemplo NSR 10.
- Las directrices en la planeación de procesos de legalización de asentamientos (Decreto 564 de 2006).

El cumplimiento del artículo 40 de la ley 1523 de 2012, en temas referentes a:

- Señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuesta a amenaza derivada de fenómenos naturales, siconaturales o antropogénicas no intencionales.
- Los mecanismos de reubicación de asentamientos.
- La transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo.
- La constitución de reservas de tierras para hacer posibles tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros.
- Instrumentos de gestión del suelo y financiación de recursos.

Componente rural:

- El modelo de ocupación del territorio, con la determinación de las áreas de reserva para: la conservación y, protección del ambiente y los recursos naturales, actividades agropecuarias, forestales y/o mineras, abastecimiento de servicios públicos, espacio público, equipamientos, vivienda (de acuerdo a las categorías de protección determinadas por el Decreto 3600 de 2007) en donde la zonificación de riesgos realizada en el proceso de análisis de riesgo, determinará la relocalización de usos y actividades generadas en dichas áreas, la zonificación y delimitación de áreas sujetas a procesos de redesarrollo (reasentamiento, reubicación, etc...) y la delimitación de áreas de reserva para la localización de acciones de intervención (mitigación del riesgo) formuladas en el programa de ejecución del POT.
- Respuesta técnica que deben generar los respectivos planes sectoriales al análisis de riesgos y medidas de reducción, en cumplimiento de la exigencia establecida por el **artículo 38 de la ley 1523 de 2012 en función de la inversión pública**, cuando se pretendan desarrollar en dichos sectores acciones de **ampliación y mejoramiento**.
- La formulación de **reglamentación prescriptiva** que condicione disposiciones y exigencias para elementos expuestos localizados en **zonas de amenaza y propensas a eventos peligrosos** (para preestablecer un nivel de riesgo aceptable).

El cumplimiento del artículo 40 de la Ley 1523 de 2012, en temas referentes a:

- Señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, siconaturales o antropogénicas no intencionales.
- Los mecanismos de reubicación de asentamientos.
- La transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo.
- La constitución de reservas de tierras para hacer posibles tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros.
- Instrumentos de gestión del suelo y financiación de recursos.

En el componente urbano y rural del POT:

- Aplicación de **medidas correctivas del riesgo** con el desarrollo instrumentos dados por la Ley 388 de 1997.
- Inclusión de las previsiones de la Ley 9 de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que la sustituyan, tales como la constitución de reservas de tierras para la ubicación de programas y proyectos del desarrollo municipal (bancos inmobiliarios – bancos de tierras) -VIS–VIP.

En el programa de ejecución:

- Proyectos de medidas estructurales para la mitigación y reducción del riesgo con un horizonte de ejecución de corto, mediano y/o largo plazo.

De esta forma, en desarrollo de las tareas propias del POT, para cada uno de los componentes se generarán, entonces, insumos para que en el **PMGRD se desarrollen tareas de:**

- Actualización del Componente de Caracterización de Escenarios de Riesgos del PMGRD, **Modificación del Escenario de Riesgo** (disminución de las condiciones de riesgo).
- Actualización del Componente Estratégico y Programático del PMGRD –**Acciones de intervención que necesitan ser ejecutadas por otros instrumentos de planificación del desarrollo** (PDM, POMCH, etc...).
- Actualización del Componente Estratégico y Programático del PMGRD –**Definición de nuevas estrategias y responsabilidades en la gestión.**

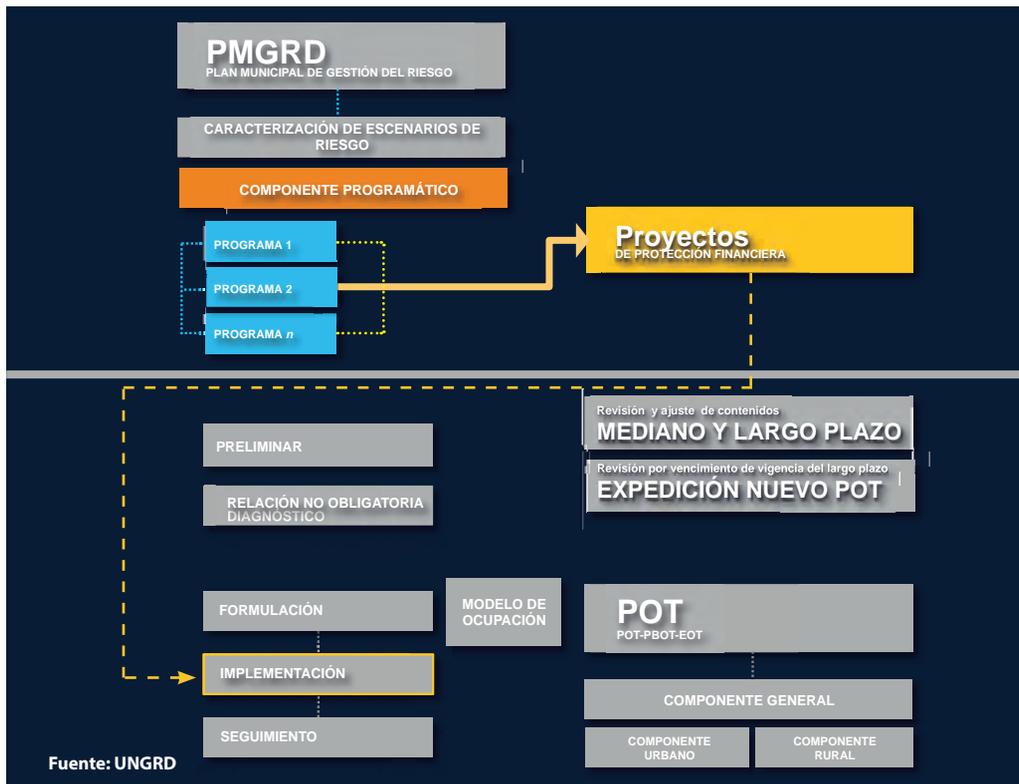
Protección financiera

Para el caso de la formulación del POT dentro de sus contenidos no se cuenta con un espacio específico para establecer una relación funcional con este subproceso de gestión del riesgo.

Sin embargo, algunas definiciones podrían incentivar el desarrollo de este subproceso (aseguramiento individual y/o aseguramiento colectivo) pero se debe tener presente que de todas formas **no es misional del ordenamiento territorial** generar actividades o medidas de intervención que permitan desarrollar este proceso de gestión, ante lo cual el municipio podrá disponer de manera **discrecional** la necesidad de desarrollo de este proceso de gestión como parte del POT y de ser necesario concretar su articulación con el PMGRD en su componente programático y estratégico.

De todas formas se debe tener claro que de los resultados generados por el proceso de análisis del riesgo, el municipio podrá tener **elementos técnicos de referencia** para poder implementar programas de aseguramiento.

(ver Guía de Aseguramiento Bienes Inmuebles Públicos y la Transferencia del Riesgo. Protección Financiera ante el Riesgo de Desastres. UNGRD 2016).

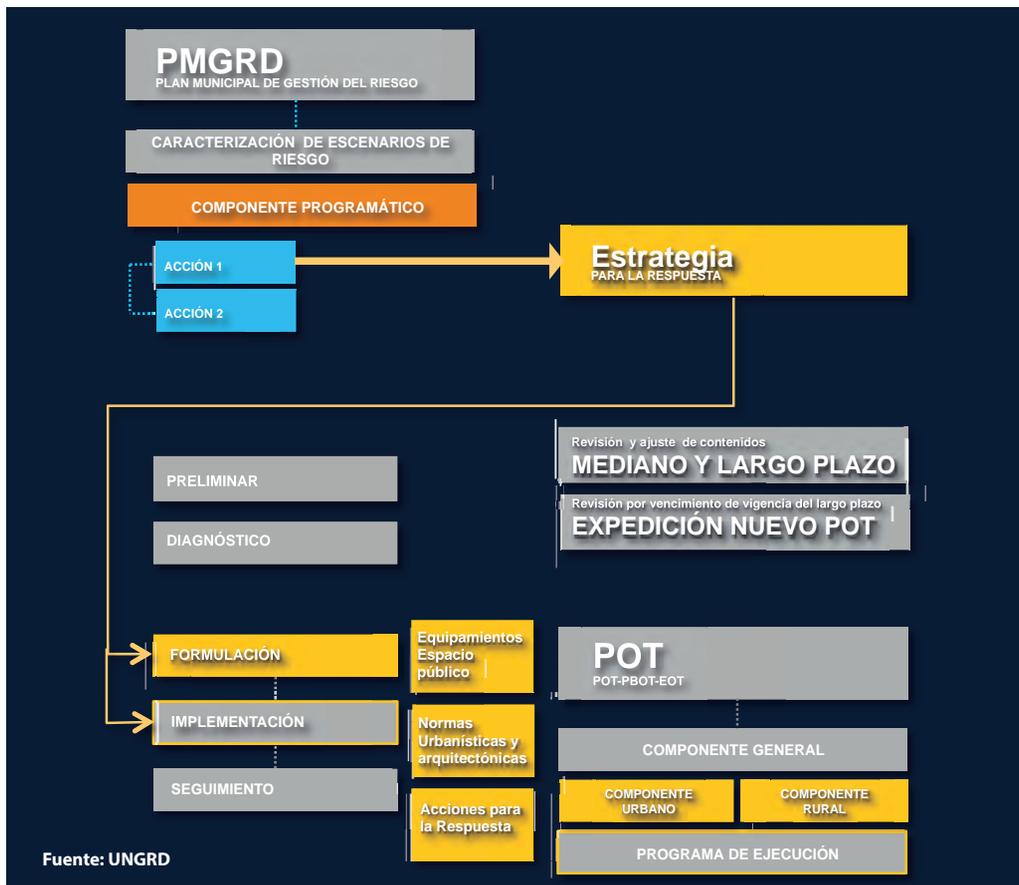


Manejo de desastres

El proceso de manejo de desastres está compuesto por la preparación para la respuesta, la preparación para la recuperación pos desastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de dicha recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación.

Preparación para la respuesta

De acuerdo con la Ley 1523 de 2012, la preparación para la respuesta es el conjunto de acciones de **“coordinación, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento, centros de reserva, albergues y entrenamiento”**, con el fin de optimizar la ejecución de los servicios básicos de respuesta como la accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros.



Desde sus alcances y competencias, los instrumentos de planificación aportarán acciones de intervención que permitan implementar dicha definición. El PMGRD en virtud de los insumos generados por el análisis del riesgo de desastres, puede determinar entonces **medidas que propendan por la preparación para la respuesta**, en términos de: compra de equipos, dotación, fortalecimiento a cuerpos de socorro en capacitación, entrenamiento, entre otros.

Las consideraciones establecidas en el PMGRD respecto a la preparación para la respuesta se deben reflejar en el POT mediante acciones territoriales para temas como:

- Determinación de áreas de reserva en el sistema de espacio público para la ubicación de actividades requeridas en la respuesta, en coordinación, atención pre hospitalaria, rutas de evacuación, etc...
- Determinación de áreas de reserva para equipamientos que soporten la respuesta a emergencias, como bodegas estratégicas, centros de reserva, albergues, etc.
- Determinación de sistemas de soporte para la respuesta a emergencia tales como: hidrantes (determinado dentro de un plan maestro de acueducto) para escenarios asociados a fenómenos de incendios estructurales; entre otros.
- Generación de normas urbanísticas y/o arquitectónicas (códigos urbanos) que permitan mejorar la respuesta a emergencias en momentos de evacuación.

Dichas determinaciones podrán hacer parte de la discusiones que se generen para la formulación del componente urbano y/o componente rural según sea el caso, y las respectivas acciones territoriales que puedan ser plasmadas en el programa de ejecución del POT.

De esta forma en desarrollo de las tareas propias del POT, para cada uno de los componentes se generarán, entonces, insumos para que en el PMGRD se puedan desarrollar tareas de:

- Actualización del Componente Estratégico y Programático del PMGRD –Acciones de intervención que necesitan ser ejecutadas por otros instrumentos de planificación del desarrollo (PDM, planes operativos, etc...).
- Actualización del Componente Estratégico y Programático del PMGRD –Definición de nuevas estrategias y responsabilidades en la gestión.

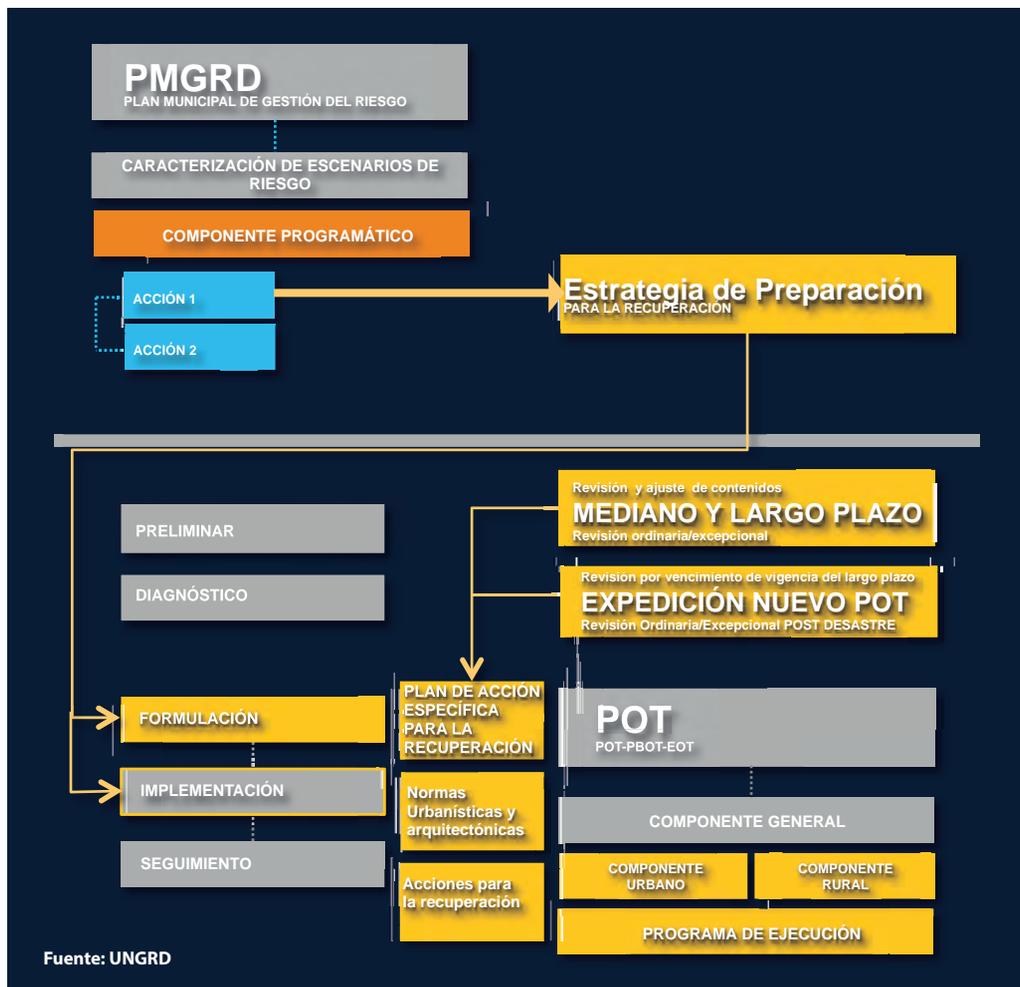
Preparación para la recuperación

De acuerdo con la Ley 1523 de 2012, la preparación para la recuperación son las acciones para el **restablecimiento de las condiciones normales de vida** mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La

recuperación tiene como propósito central **evitar la reproducción de las condiciones de riesgo** preexistentes en el área o sector afectado.

Desde sus alcances y competencias, los instrumentos de planificación para la gestión del riesgo aportarán acciones de intervención que permitan implementar dicha definición.

El PMGRD en virtud de los insumos generados por el análisis del riesgo de desastres, puede determinar entonces medidas que propendan por la preparación para la recuperación, en términos de planear acciones requeridas para rehabilitar en el corto plazo líneas vitales (servicios públicos, transporte y movilidad, infraestructura administrativa y social), etc...y reconstruir nuevas condiciones de vida a largo plazo (programas de vivienda, equipamientos, tejidos sociales, recuperación económica, etc.) que se deben asumir en el proceso de **revisión excepcional del POT** y en la etapa de **formulación**.



Las consideraciones establecidas en el PMGRD respecto a la preparación para la recuperación se deben reflejar en el POT mediante acciones territoriales para temas como:

- Determinación de áreas de reserva para equipamientos que soporten la recuperación posdesastres, como escombreras.
- Determinación de sistemas de soporte para la rehabilitación de servicios públicos domiciliarios, vías, etc.
- Determinación de áreas de reserva para la reconstrucción de equipamientos colectivos, vivienda, sistemas ambientales, etc...
- Generación de normas urbanísticas estructurales, generales y complementarias que permitan la recuperación posdesastres, evitando con medidas principalmente prospectivas, repetir condiciones de riesgo preexistentes.
- Dichas determinaciones podrán hacer parte de la discusiones que se generen para la formulación del componente urbano y/o componente rural según sea el caso, y las respectivas acciones territoriales que puedan ser plasmadas en el programa de ejecución del POT.

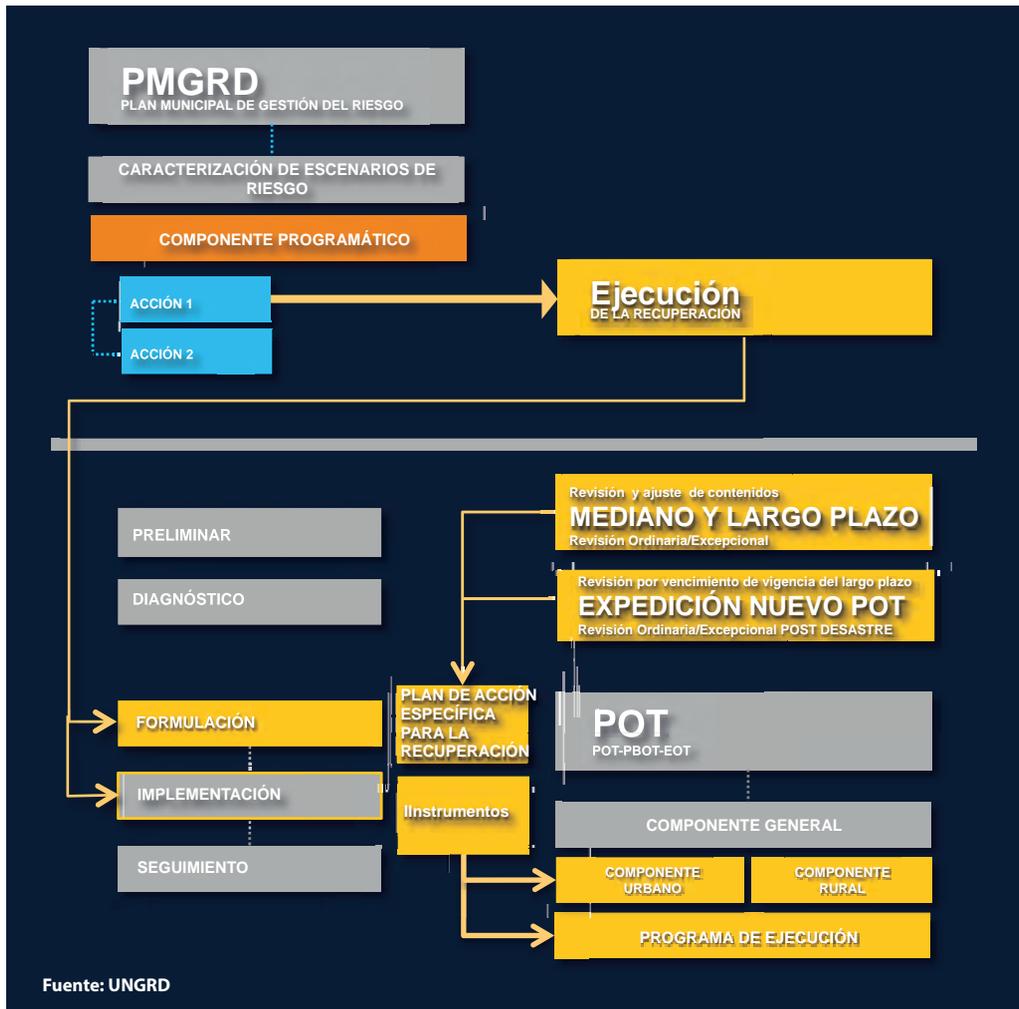
De esta forma en desarrollo de las tareas propias del POT, para cada uno de los componentes se generarán, entonces, insumos para que en el PMGRD se puedan desarrollar tareas de:

- Actualización del Componente Estratégico y Programático del PMGRD –Acciones de intervención que necesitan ser ejecutadas por otros instrumentos de planificación del desarrollo (PDM, planes sectoriales, etc...).
- Actualización del Componente Estratégico y Programático del PMGRD –Definición de nuevas estrategias y responsabilidades en la gestión.

Ejecución de la recuperación

En un proceso de revisión excepcional como consecuencia de un desastre, la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial debe brindar las condiciones para centrar sus actividades en función de las decisiones que se tomen en el plan de acción específico para la recuperación (PAER), y, en el desarrollo de instrumentos de gestión dispuestos por el capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 - Régimen Especial para Situaciones de Desastre y calamidad pública, que deben ser previstos para dicha condición en el componente general y rural del POT.

La revisión y ajuste del POT en situación extraordinaria por motivos de calamidad pública debe desarrollarse bajo los términos establecidos por el **Decreto 4002 de 2004**.



VI. Referencias

ABC DE LOS POT. MINISTERIO DE VIVIENDA 2016.

DECRETO 1077 DE 2015. DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (Compilatorio de los Decretos 4002 de 2004, 1807 de 2014, entre otros).

GUÍA DE INTEGRACIÓN DE GESTIÓN DEL RIESGO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. UNGRD 2015.

KIT TERRITORIAL. PLANES DE DESARROLLO DNP 2015.

LEY 1523 DE 2012. POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

LEY 9 DE 1989. LEY DE REFORMA URBANA.

LEY 99 DE 1993. SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL.

LEY 388 DE 1997. LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

LEY 152 DE 1998. LEY ORGÁNICA DE LOS PLANES DE DESARROLLO.



UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Avenida calle 26 # 92-32, piso 2 – Edificio Gold 4

PBX: + 57(1) 552 9696 – 01 8000 11 32 00

www.gestiondelriesgo.gov.co



www.imprensa.gov.co
PBX (0571) 457 80 00
Carrera 66 No. 24-09
Bogotá, D. C., Colombia

ARTICULACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN
PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES



Subdirección para la Reducción del Riesgo