

CIRCULAR N° 21 UNGRD

Bogotá D.C., 15 de marzo de 2016.

PARA: ALCALDES Y GOBERNADORES

Asunto: INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LOS PLANES DE DESARROLLO.

I. Objetivo General

Orientar a los Gobernadores y Alcaldes en las acciones mínimas necesarias para dar cumplimiento a los artículos 39, 40 y 41 de la Ley 1523 de 2012 que dan cuenta de la integración de la gestión del riesgo en los planes de desarrollo.

II. Introducción

Teniendo en cuenta el inicio de nuevos periodos de gobierno para las Administraciones Municipales y Departamentales, así como la compilación temática de las múltiples consultas realizadas de manera recurrente por coordinadores municipales y departamentales sobre la gestión del riesgo de desastres en su territorio y la aplicación de instrumentos y mecanismos que propendan por el desarrollo seguro de los territorios, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD en atención a lo dispuesto en los numerales 3, 6 y 8 del Artículo 4 de la Ley N°1523 de 2012; como ente coordinador del Sistema Nacional de Riesgo de Desastres -SNGRD expide la presente circular.

III. Objetivos específicos

- Promover en la visión local y de políticas públicas de los gobiernos locales la adopción de la gestión de riesgo de desastres, como un tema imprescindible de la planificación eficaz y la comunicación focalizada¹, el cual debe acompañarse de mecanismos o herramientas para el uso rentable de los recursos públicos.
- Informar que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, garantizar el interés público y los derechos colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro².
- Informar que es deber de los gobernantes territoriales integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental de sus planes de

¹ OCDE. Recomendación del Consejo sobre Gobernanza de los Riesgos Críticos. 6 de mayo de 2014, recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation-Spanish.pdf>

² Ley 1523 de 2012, artículo 1, parágrafo 1

desarrollo y considerar, el riesgo de desastres, como condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo

- Comunicar la importancia de la gestión del riesgo como determinante de la planificación y la gestión pública departamental, municipal y/o distrital.
- Informar sobre acciones que permitan la armonización de instrumentos o planes locales del desarrollo teniendo como eje conductor la determinante de gestión del riesgo de desastres.
- Informar sobre las acciones que permitan a los Gobernadores y Alcaldes incorporar la gestión del riesgo en las distintas etapas de formulación, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de los Departamentos, Municipios y Distritos.

IV. Desarrollo

1. LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES COMO DETERMINANTE DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL Y TERRITORIAL, Y DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

Las Administraciones Públicas del orden municipal, distrital, departamental tienen el deber legal³ de incorporar la gestión del riesgo de desastres en la formulación, adopción e implementación de todos sus instrumentos y políticas públicas de planificación y gobierno en los ámbitos territorial, ambiental y económico. Es decir, que deben considerar *el desarrollo seguro* como un principio para establecer la visión de sus territorios y su plan de gobierno, lo cual se debe concretar en la formulación e implementación de políticas, estrategias, programas y proyectos de gestión del riesgo de desastres en el Plan de Desarrollo; Plan de Ordenamiento⁴; Planes Ambientales, de manera específica para los departamentos en la definición de los Lineamientos Departamentales de Ordenamiento y en los Planes de Ordenamiento Departamental⁵.

Para ello, las Administraciones Locales o Territoriales deben hacer apropiaciones de fondos que aseguren la asignación de recursos para el desarrollo de las acciones prioritarias de gestión del riesgo de desastres establecidas en los planes de gestión del riesgo y demás instrumentos de planeación para éste tema, establecidos en el Capítulo III de la Ley 1523 de 2012, así como en los programas de ejecución o implementación de cada instrumento.

De igual forma, las entidades públicas del Sector Ambiental encargadas de la formulación, adopción e implementación de instrumentos de ordenación ambiental como los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas-POMCAS, los Planes de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras-POMIAUC, entre otros instrumentos, deben incorporar la gestión del riesgo en los programas y proyectos que se

³ Literal d) del numeral 1 del artículo 10 de la Ley N° 388 de 1997, los artículos 39, 40 y 41 de la Ley N° 1523 de 2012.

⁴ En las modalidades señaladas por la Ley 388 de 1997: Plan, Plan Básico o Esquema de Ordenamiento Territorial.

⁵ Ley 1454 de 2011, artículo 29.

definan en cada instrumento garantizando la financiación de su ejecución⁶. Y a su vez, los Alcaldes y Gobernadores deben articular el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos de sus instrumentos de planificación con lo que determinan los POMCAS y los POMIUC, los cuales son instrumentos que contienen determinantes ambientales del ordenamiento territorial local

Adicionalmente, los Alcaldes y Gobernadores en sus territorios deben velar porque todos los proyectos de inversión pública del orden nacional, regional, departamental, distrital o municipal que tengan incidencia en el territorio incorporen un **análisis de riesgo de desastres** cuyo nivel se define en función de la complejidad y naturaleza del proyecto⁷, de igual forma para los proyectos de infraestructura para la prestación de servicios públicos, transporte, desarrollo de actividades industriales, etc., a cargo de empresas públicas y privadas.

De igual forma todos los proyectos de inversión pública que tengan incidencia en el territorio del nivel departamental, distrital o municipal, deben incorporar análisis de riesgo que deberá ser considerado desde su formulación, a efectos de prevenir la generación de futuras condiciones de riesgo asociadas con la instalación y operación de proyectos de inversión pública y todas las entidades públicas y privadas que financien estudios para la formulación y elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo regional y urbano, deberán incluir en los contratos respectivos la obligación de incorporar el componente de reducción del riesgo

De manera específica para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial con miras a la formulación o revisión excepcional⁸ de los Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento territorial, pueden consultar la **"Guía Integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial Municipal"** de la UNGRD, en el siguiente link:
<file:///C:/Users/Prof23/Reduccion.DGPAD/Downloads/Guia-Integracion-Gestion-Riesgo-Ordenamiento-Territorial-Octubre2015.pdf>

Y pueden consultar para la formulación de los Planes de Desarrollo en relación con incorporación de la gestión del riesgo en los documentos de diagnóstico, parte estratégica y plan de inversiones del PDT el Kit Territorial formulado por el Departamento Nacional de Planeación –DNP que contiene los documentos guía para la adecuada formulación (www.kiterritorial.co, www.portalterritorial.gov.co, <https://goo.gl/HouS7o>), el cual dentro de las Rutas Especializadas (temáticas específicas) incorpora una sobre Gestión del Riesgo de Desastres que ayudó a construir la UNGRD y que contiene algunos indicadores para medir el cumplimiento.

2. RECOMENDACIONES PARA LA INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES, DISTRITALES Y DEPARTAMENTALES

La gestión del riesgo de desastres es un proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento, la reducción del riesgo y el manejo de situaciones de desastre producto de fenómenos

⁶ Artículo 2.2.3.1.6.13 del Decreto N° 1076 de 2015.

⁷ Artículos 38 y 42 de la Ley N° 1523 de 2012, en concordancia con los Decretos 1076 y 1077 de 2015.

⁸ De conformidad con el Decreto N° 1077 de 2015.

naturales y antrópicos; proceso que encuentra su sentido en la búsqueda de la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas.

Entonces, la gestión del riesgo de desastres es un elemento del desarrollo integral⁹ de los territorios y sus comunidades, que tiene total correspondencia con los principios y fines del Estado Social de Derecho Colombiano, entre otros, con **asegurar a sus integrantes la vida**, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. Así como con la **prevalencia del interés general y un orden justo, la integridad territorial, el desarrollo sostenible**¹⁰, y que requiere de la planificación eficaz para su implementación.

Lo anterior en concordancia, con el Marco de Acción para la Reducción del Riesgo de Desastres Sendai 2015-2030¹¹ que se constituye en un instrumento internacional para la acción global frente al posible riesgo de desastres, que parte de la acción local y nacional como primer paso para lograr una reducción sustancial de los desastres y las pérdidas ocasionadas tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.

El Marco de Sendai 2015 a 2030 establece como prioridades¹² a nivel local, nacional e internacional, las siguientes:

- **Comprender el riesgo de desastres: en todas sus dimensiones:** vulnerabilidad, exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno, dado que el conocimiento de estos aspectos permite evaluar el riesgo de manera previa a los desastres; tomar medidas de prevención y mitigación; elaborar y aplicar medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz ante los desastres.
- **Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar el mismo:** se observa la necesidad de contar con la definición de objetivos, planes, competencias, directrices, coordinación con los sectores y entre ellos; participación de diferentes actores, para fomentar la colaboración y alianzas entre mecanismos e instituciones en la formulación y aplicación de instrumentos para la reducción del riesgo de desastres.

⁹ Departamento Nacional de Planeación-DNP. Cartilla Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales El plan de desarrollo 2012-2015: *“Es un derecho humano fundamental reconocido internacionalmente, es un proceso de transformación multidimensional, sistémico, sostenible e incluyente que se genera de manera planeada para lograr el bienestar de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo socio-cultural, lo económico, y lo político-administrativo en un territorio determinado (un municipio, un distrito, un departamento, una región, un país), y teniendo en cuenta el contexto global”*

¹⁰ Preámbulo, Artículos 1, 2 y 342, Título XII de la Constitución

¹¹ Marco de Acción para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 a 2030 adoptado por los países durante la 3ª Conferencia Mundial de Reducción del Riesgo de Desastres, realizada en Sendai-Japón el 14 de marzo de 2015

¹² Se puede consultar el documento completo del Marco de Acción Sendai en: www.gestiondelriesgo.gov.co

- **Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia:** Las inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales son esenciales para incrementar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente.
- **Reforzar la preparación para desastres para una respuesta eficaz, y para reconstruir mejor la recuperación, rehabilitación y reconstrucción:** mediante la adopción de medidas anticipadas a los acontecimientos, integrando la reducción del riesgo de desastres en la preparación, asegurando además que se cuente con la capacidad suficiente para una respuesta y recuperación eficaces en todos los niveles. Las medidas que se adopten deben tener un enfoque de equidad de género y acceso universal a la respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

En tal sentido, los gobiernos locales deben realizar acciones que permitan dar cumplimiento al mandato constitucional y legal de buscar el desarrollo integral y seguro de sus territorios, acorde con el Marco de Sendai, y para ello las Administraciones Locales son responsables de ejecutar procesos de gestión del riesgo (conocimiento, reducción y manejo de desastres), en el marco de sus competencias y en su jurisdicción.¹³

Las Administraciones Locales deben generar estrategias a partir de sus capacidades técnicas y financieras, las cuales pueden complementarse con el desarrollo de alianzas que soporten el accionar local para hacer frente a los retos que conlleva la identificación y reducción del riesgo de desastres.

En ese orden de ideas, los municipios, distritos y departamentos deben fomentar la existencia de redes de cooperación y colaboración con otras entidades públicas en todos los niveles de gobierno, con la academia, con el sector privado y la comunidad y al sector voluntario que en ella exista, todo para apoyar la meta común de lograr comunidades y territorios menos vulnerables y más resilientes.

Lo anterior, requiere que los gobiernos locales partan de la identificación de fuentes de financiación y la asignación de recursos para desarrollar y mantener sus capacidades en materia de gestión del riesgo; y cuenten con instrumentos y/o mecanismos¹⁴ aprobados para tal fin, así como con marcos de actuación producto de alianzas estratégicas que les permita dar una respuesta rápida y efectiva.

Desde lo local, las Administraciones Municipales, Distritales y Regionales deben desarrollar su capacidad para realizar intervenciones prospectivas (planificación y regulación) y correctivas (programas y proyectos) ante el riesgo de desastres causados por fenómenos naturales, tecnológicos y biosanitarios no intencionales. La gestión del riesgo estratégica y eficaz conlleva a que en los presupuestos locales se establezcan partidas y asignaciones para anticipar efectos no planificados producto de desastres asociados a eventos naturales, socio naturales y antrópicos no intencionales.

¹³ Artículos 2, 12 a 14 de la Ley 1523 de 2012.

¹⁴ Plan de Gestión del Riesgo del orden municipal, distrital o departamental en la Ley 1523 de 2012.

En ese contexto, desde lo local también se debe propender por el desarrollo de programas y proyectos que hagan participe a las comunidades sin ningún tipo de discriminación ni exclusión, la academia y el sector privado en la gestión de los riesgos identificados en cada territorio, esto con el fin de ampliar la capacidad de respuesta frente a un evento, a partir de la suma de potencialidades.

3. ACCIONES PARA LA INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES, DISTRITALES Y DEPARTAMENTALES

Considerando el mandato legal contenido en los artículos 39 a 40 de la Ley 1523 de 2015, es deber de los Alcaldes y Gobernadores incluir y priorizar políticas públicas locales, programas y proyectos de gestión del riesgo de desastres en sus Planes de Desarrollo y Plan de Inversiones, dado que estos se constituyen en instrumentos que permiten la armonización de las inversiones públicas pensadas en función del Plan de Gobierno con los programas y proyectos fijados para los territorios en otros instrumentos como los POT, PMGRD, Planes Sectoriales, etc., que tienen horizontes de planificación que superan un periodo administrativo.

La formulación de los Planes de Desarrollo se basa en la realización de un diagnóstico multidimensional, que toma además los temas relevantes identificados en el empalme de las administraciones, para proyectar en el documento de formulación las estrategias, políticas públicas, programas y proyectos que se hayan identificado como prioritarios para el desarrollo integral de los municipios, distritos o departamentos, y lograr su aprobación, luego de su socialización y concepto técnico por parte de la Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible según sea el caso¹⁵.

PLAN DE
DESARROLLO

(Etapas para su adopción DNP 2015):

Ley 152 de 1994

1. Alistamiento institucional
2. Elaboración versión preliminar proyecto de PD según:
 - Plan de Gobierno
 - Resultado Empalme
3. Presentación del proyecto de PD al Consejo de Gobierno
4. Consolidación del proyecto de PD
5. Presentación proyecto de PD a la Corporación Autónoma Regional
6. Concepto técnico de la Corporación Autónoma Regional
7. Socialización
8. Presentación proyecto de PD al Consejo Municipal y/o Distrital y/o Departamental
9. Aprobación PD

Fuente: Cartilla DNP "Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales El plan de desarrollo 2012-2015"

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación-DNP. Cartilla Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales El plan de desarrollo 2012-2015.

En este orden de ideas, es relevante que en cada etapa de elaboración y construcción del Plan de Desarrollo se incorpore la gestión del riesgo, así:

**PLAN DE DESARROLLO Ley 152 de 1994
 (Componentes DNP 2015)**

DIAGNÓSTICO	FORMULACIÓN	APROBACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • En todas las dimensiones del desarrollo: ambiental (natural y construida), económica, social, cultural, territorial, político administrativa. • Resultados del empalme Administrativo: Cumplimiento de fallos Judiciales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento técnico • Definición de políticas, programas y proyectos. • Priorización de inversiones, programas y proyectos. • Proyecto de norma y plan de ejecución. 	<ul style="list-style-type: none"> • Norma (Acuerdo / Ordenanza). • Plan de Inversiones

Fuente: Decreto DNP "Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales El plan de desarrollo 2012-2015"

La incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo parte de la definición de una política pública local de gestión del riesgo de desastres, enmarcada en la Ley 1523 de 2012, que permita priorizar el desarrollo de Estrategias, Programas y Proyectos que conduzcan a dar cumplimiento a las finalidades definidas en la política pública, para ello se debe establecer como una acción inmediata la formulación y/o actualización de los instrumentos locales de gestión del riesgo de desastres¹⁶.

En tal sentido, recuerda a Alcaldías y Gobernaciones que se deben articular, a partir de la definición de programas y proyectos, los recursos del PDT con los destinados en el Fondo Territorial de Gestión del Riesgo y los que se asignen desde el ámbito Nacional a través de Regalías, FNGRD, Fondo Adaptación, Findeter y Fonade; entre otros.

A continuación se sugieren a las Administraciones Locales unas acciones básicas que permiten dar cumplimiento a los artículos 39 a 41 de la Ley 1523 de 2012, respecto de los Planes de Desarrollo:

Etapas: Diagnóstico PD:

1. Como primera medida cada Administración Local debería realizar una identificación de las acciones de gestión del riesgo de desastres pendientes de finalización o que estén en ejecución, las cuales requieren de asignación de recursos para garantizar su continuidad y culminación. Estas acciones pueden estar señaladas en órdenes o fallos judiciales producto de acciones como tutelas, acciones populares o acciones de cumplimiento; también en órdenes y planes de

¹⁶ Plan de Gestión del Riesgo, Estrategia de Respuesta, Fondo de Gestión del Riesgo, etc., según lo establece la Ley 1523 de 2012.

trabajo de entes de control como Procuraduría General de la Nación, o Contraloría General de la República, o Defensoría del Pueblo.

También pueden identificarse en los planes, programas y proyectos de gestión del riesgo de desastres que se hayan aprobado en otros instrumentos de planificación algunos con vigencias superiores a un período de las administraciones locales, es decir, superior a cuatro (4) años, como los planes de ordenamiento territorial, los planes locales de gestión del riesgo, las estrategias locales de respuesta, e instrumentos de carácter ambiental como planes de ordenación o manejo ambiental, entre otros. Especialmente las acciones que estén en desarrollo producto de la ejecución o implementación de Planes de Acción para la Recuperación en el marco de alguna declaratoria de calamidad pública.

Igualmente debe adelantarse la identificación de Convenios vigentes o en liquidación que se hayan suscrito con entidades Nacionales o territoriales, en relación con el conocimiento y reducción del riesgo y/o con la preparación para la respuesta o la recuperación ante desastres.

Así como todos los planes, programas y proyectos sobre gestión del riesgo que se hayan aprobado en el Plan de Desarrollo anterior (2011-2015) y que dada su importancia y priorización deban tener continuidad, en concordancia con el Documento Informe de Empalme entregado por la administración anterior.

2. Luego de la identificación de las acciones pendientes, se sugiere realizar su evaluación para establecer su grado de ejecución, el cumplimiento del objetivo propuesto o la satisfacción de la necesidad, y la capacidad financiera y de recursos que garantice su ejecución al 100%.
3. En la elaboración del diagnóstico del plan de desarrollo departamental, municipal o distrital se deben considerar e identificar los escenarios de riesgo municipal que estén consignados en el respectivo PMGRD o PDGRD y la zonificación de amenazas y riesgos identificados en el POT, como insumos claves para la construcción del diagnóstico integral, identificando si es o no una situación problemática que requiere de inversión y acciones soportadas en el Plan de Desarrollo y en consecuencia determinar la necesidad de elaborar estudios básicos que se requieren para adelantar la revisión o expedición de Planes de Ordenamiento Territorial (POT- EOT- PBOT) y detallados de riesgo, para amenazas que tengan una manifestación territorial y espacial¹⁷, con lo cual se permita incluir como parte de los alcances del PDT la formulación de estrategias, planes, programas y proyectos para la gestión territorial en el marco de la implementación de la política nacional de gestión del riesgo establecida en la Ley 1523 de 2012

En general, dentro del tipo de acciones se pueden identificar aquellas que den cuenta de la elaboración de estudios de amenaza, vulnerabilidad, riesgo, inventarios de elementos expuestos, reubicación de asentamientos humanos, entre otros, la formulación y actualización de los instrumentos de gestión del riesgo, la provisión de partidas para el Fondo Territorial de Gestión del Riesgo, etc.

¹⁷ Ver Decreto 1077 de 2015

Etapas: Formulación PD (Parte Estratégica):

1. Las Administraciones Locales deben considerar el concepto de gestión del riesgo de desastres como una determinante para el desarrollo seguro del territorio, con lo cual se evite la generación de nuevo riesgo.
2. Se debe dar cumplimiento a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1523 de 2012 que señala que los programas y proyectos de los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres del orden territorial deben integrarse en los planes de desarrollo de los municipios, distritos o departamentos.

Para ello las Administraciones Locales deben identificar los programas y proyectos de los planes de gestión del riesgo, observar sus resultados y grado de ejecución, para de manera coherente y articulada darles continuidad al ser integrados como ejes para la definición de la política pública de gestión del riesgo que establezca el Plan de Desarrollo, además como programas y proyectos del Plan de Inversiones que hace parte del mismo.

3. Con el inventario de acciones de gestión del riesgo pendientes o en ejecución y las nuevas o propuestas conforme el Plan de Gobierno, las Administraciones Locales deben hacer una priorización de los programas y proyectos que sobre gestión del riesgo va a desarrollar la Administración durante su cuatro años de gobierno, considerando su implementación a partir de los procesos de la gestión del riesgo antes citados, y su articulación con las determinaciones definidas en los instrumentos de planificación de mediano y largo plazo, con que cuenta el municipio y con definiciones del orden regional o nacional existentes.
4. Luego, se sugiere a las Administraciones Locales se revise la capacidad financiera y técnica para el desarrollo de las acciones de gestión del riesgo pendientes o que vengan de periodos de gobierno anteriores o fallos judiciales en ejecución, así como la requerida para el desarrollo de acciones nuevas propuestas con base en el diagnóstico multidimensional del Plan de Desarrollo que se está formulando, según lo establece la Ley 152 de 1994.

Etapas: Aprobación PD: (Acuerdo u Ordenanza y Plan de Inversiones/Ejecución):

1. Se debe incluir en el acuerdo – ordenanza que adopte el Plan de Desarrollo y en sus documentos técnicos la definición y descripción de los programas y proyectos planteados, en relación con la gestión del riesgo, así como la definición en su priorización y responsables.
5. Se deben establecer en el Plan de Inversiones partidas presupuestales y asignación de recursos para la implementación de los programas y proyectos de gestión del riesgo de desastres priorizados, estableciendo una apropiación especial para el Fondo Territorial de Gestión del Riesgo.

Las Administraciones Locales pueden establecer e identificar fuentes de asignación de recursos adicionales o complementarias a los presupuestos locales,

como: impuestos, tasas y contribuciones locales; regalías, fondos municipales, departamentales, etc.

En conclusión la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo, específicamente a través de los Planes Municipales o Distritales o Planes Departamentales de Desarrollo, conlleva el establecimiento de una política pública local de gestión del riesgo y de la priorización de planes, programas y proyectos para la gestión del riesgo por proceso¹⁸, que cuenten con una partida presupuestal para su ejecución y con la identificación de fuentes complementarias, que sean además incluidas en proyecto de Acuerdo del Plan, en su Plan de Inversiones y Ejecución.

A continuación se pone en conocimiento acciones puntuales de conocimiento, reducción del riesgo y manejo del desastre que pueden priorizarse dentro de los planes, programas y proyectos del Plan de Desarrollo para la gestión del riesgo de desastres en sus territorios.

Subproceso Conocimiento del Riesgo:

A los departamentos, distritos y municipios se les recomienda considerar las acciones para el conocimiento del riesgo de desastres, las cuales son relevantes en la etapa del diagnóstico del Plan de Desarrollo, en general, dentro de éste tipo de acciones se tienen aquellas que permitan:

1. Desarrollar estudios de detalle en la implementación del POT orientados a determinar la categorización del riesgo, es decir estudios que permitan definir las áreas de riesgo y su mitigabilidad o no mitigabilidad estableciendo con ello regulaciones y acciones urbanísticas adicionales específicas para las áreas de riesgo.
2. Elaboración de inventarios de elementos expuestos.
3. Estudios necesarios para establecer la necesidad o no de reubicar o reasentar población.
4. Actualizar la caracterización de escenarios de riesgos asociados a los instrumentos locales de gestión del riesgo (Plan de Gestión del Riesgo, Estrategia de Respuesta, etc.).
5. Fortalecer los sistemas de monitoreo del riesgo, especialmente en las áreas clasificadas como de riesgo mitigable o no mitigable.
6. Establecer la necesidad de partidas presupuestales para el Fondo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres.
7. Incluir como programas y proyectos el desarrollo de Sistemas de Alerta Temprana, campañas de concientización ante el riesgo y de mejoramiento de las condiciones ambientales de los ecosistemas presentes en el municipio.

Subproceso Reducción el Riesgo:

De igual forma, a los departamentos, distritos y municipios se les recomienda considerar las acciones para la reducción del riesgo de desastres, las cuales son relevantes en las etapas de formulación y de aprobación e implementación del Plan de Desarrollo, a saber:

¹⁸ Conocimiento, Reducción del Riesgo y Manejo del Desastre.

1. Se recuerda que es responsabilidad de las administraciones locales armonizar sus programas de gobierno, consignados en el Plan de Desarrollo, con los programas y proyectos que aportan a la gestión del riesgo de las administraciones precedentes y que requieren continuidad a la luz del modelo territorial y a las actuaciones establecidas en su POT. Esta armonización se debe hacer en lo programático y en lo financiero, con el fin de permitir la continuidad en la destinación de recursos y en la ejecución de los programas y proyectos definidos.
2. A los departamentos se recomienda incluir en programas y metas del Plan de Desarrollo Departamental la revisión del Plan Departamental de Gestión del Riesgo-PDGRD en aplicación de lo definido en el Decreto 308 del 24 de febrero de 2016 que adopta el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
3. A los departamentos se recomienda incluir en el Plan de Desarrollo Departamental un programa para el desarrollo de acciones y proyectos conjuntos para el conocimiento del riesgo con la Corporación Autónoma Regional respectiva.
4. A los departamentos se recomienda incluir en el Plan de Desarrollo Departamental el adelanto de labores de asistencia, asesoría y apoyo técnico a los municipios de su jurisdicción en la definición de medidas de conocimiento y de reducción del riesgo de desastres.
5. A los municipios y distritos se les recomienda incluir en programas y metas de sus Planes de Desarrollo la revisión del Plan Municipal o Distrital de Gestión del Riesgo en aplicación de lo definido en el Decreto 308 del 24 de febrero de 2016 el cual adopta el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
6. A los municipios y distritos se les recomienda incluir en programas y metas del Plan de Desarrollo, si aplica, la revisión del respectivo Plan de Ordenamiento Territorial (PÓT o PBOT o EOT) en aplicación de lo definido en la Ley 1523 de 2012 y del Decreto 1077 de 2015.
7. A los municipios y distritos se les recomienda definir los planes, programas y proyectos de reducción del riesgo que les permita atender problemáticas sobre el uso del suelo y ocupación del territorio municipal en relación con la adecuada localización de la población y de infraestructuras de movilidad y transporte y de servicios públicos y de equipamientos frente a amenazas naturales y socio-naturales presentes, atendiendo igualmente para esto lo que al respecto definan el respectivo Plan Municipal o Distrital de Gestión del Riesgo y el Plan de Ordenamiento Territorial.
8. A los municipios y distritos se les recomienda incluir programas para la reducción y control del riesgo presente y/o para evitar la generación de nuevas situaciones de riesgo, en coordinación con municipios vecinos, la Gobernación y la Corporación Autónoma Regional respectiva.
9. A los municipios y distritos se les recomienda incluir programas para adelantar labores pedagógicas y prestar asistencia técnica a la población para orientarla en

la toma de medidas para evitar la generación de nuevo riesgo de desastres o reducir y mitigar el existente.

10. Se recomienda a las Administraciones Locales que en la definición de proyectos de inversión pública que tengan incidencia en el territorio se considere la incorporación de análisis de riesgo que sea considerado desde las etapas primeras de su formulación, a efectos de prevenir la generación de futuras condiciones de riesgo y que todas las entidades públicas que financien estudios para la formulación y elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo regional y urbano deberán incluir en los contratos respectivos la obligación de incorporar el componente de reducción del riesgo¹⁹.
11. A los municipios y distritos se les recuerda que el artículo 40 de la Ley 1523 de 2012 define que en los planes de desarrollo deben incluir, entre otros:
 - Mecanismos para adelantar el inventario de asentamientos en riesgo.
 - El señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos.
 - Determinaciones para la constitución de reservas de tierras para hacer posible los reasentamientos que deben adelantarse.
 - Definición de instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo.
12. A los municipios y distritos se les recuerda que el artículo 41 de la Ley 1523 de 2012 define que debe haber una incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante a ser considerada en los planes de desarrollo de tal forma que se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres.
13. A los departamentos, distritos y municipios se les recomienda, entre otros proyectos, incluir en el Plan de Desarrollo proyectos para controlar la deforestación y pérdida de cobertura boscosa, con el fin de evitar la degradación de los suelos, la cual genera susceptibilidad a inundación y movimientos en masa.
14. Como una acción de la estrategia financiera para la gestión del riesgo, se recomienda a los departamentos, municipios y distritos hacer un inventario de sus bienes públicos que permita luego proceder a su aseguramiento a través de la adquisición de pólizas.
15. Se recomienda a municipios y distritos que en el Plan de Desarrollo se incluya un PROGRAMA de CONTROL URBANÍSTICO, en aplicación del uso y ejercicio de su facultad legal para ejercer la salvaguarda del ordenamiento territorial y de su modelo de ocupación (Ley 810 de 2003 y Decreto 1077 de 2015) y en aplicación del principio de precaución (Ley 1523 de 2012) y de lo definido en el artículo 39 de la Ley 1523 de 2012 que permita impedir lo siguiente:

¹⁹ Ver Ley 1523 de 2012, artículo 38.

- La ocupación informal en zonas catalogadas como de alto riesgo no mitigable.
- La construcción en zonas de ronda y adelantar la recuperación del espacio público constituido por la ronda hídrica de cuerpos de agua (ríos, quebradas, humedales, vallados, acuíferos).
- La ocupación a través de la construcción y adecuación de edificaciones sin el cumplimiento del licenciamiento urbanístico, sea este en suelo urbano o rural (Decretos 097 de 2006 y 1469 de 2010) y sin el cumplimiento de las normas de sismo resistencia (Ley 400 de 1997 y NSR-10).

Este ejercicio del control urbanístico puede conllevar la imposición de multas, la demolición de construcciones y el desalojo de suelos de protección y áreas en condición de riesgo no mitigable indebidamente ocupadas.

16. De manera específica se recomienda a los departamentos, municipios y distritos considerar en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo, que deben hacer apropiaciones de fondos que aseguren la asignación de recursos para el desarrollo de las acciones prioritarias de gestión del riesgo de desastres establecidas en los planes y programas de ejecución o implementación de cada instrumento, los cuales podrían ser consignados en las Subcuentas de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo, de manejo de desastres y de protección financiera del respectivo Fondo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres, con lo cual les permitiría a los entes territoriales no tener anualidad en el gasto de estos recursos y acumularlos para ejecutar los mismos en forma más planificada, estructurada y eficiente.

Subproceso Manejo del Desastre – Preparación para la Respuesta:

A los departamentos, municipios y distritos se recomienda tener en cuenta, aquellas acciones para la preparación para la respuesta que son relevantes en las etapas de formulación y de aprobación e implementación del Plan de Desarrollo, a saber:

1. **Coordinación:** Las Administraciones Locales y los Consejos Locales de Gestión del Riesgo de Desastres deberán definir todos los aspectos organizacionales para lograr una respuesta coordinada, eficaz y eficiente por parte de los diferentes respondientes. Estos aspectos deben estar consignados en su respectiva Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias.
2. **Capacitación:** Las entidades territoriales, las entidades de socorro y las comunidades locales deberán considerar actividades de formación del recurso humano en temas asociados a los diferentes servicios de respuesta, de acuerdo con su misión, que influya de manera efectiva en la capacidad de las personas para desempeñarse en casos de emergencia.
3. **Entrenamiento:** De igual manera, las entidades territoriales deberán desarrollar y/o apoyar actividades orientadas a fortalecer habilidades específicas (individuales y grupales) de las entidades de socorro y las comunidades locales que participarían en la respuesta, para que su desempeño sea efectivo en momentos

críticos. Estas actividades –que incluyen simulaciones y/o simulacros- permitirán repasar, por ejemplo, procedimientos y protocolos de respuesta y poner en práctica el uso de materiales y equipos especializados.

Para ello, se recomienda la inclusión en el Plan de Desarrollo, en la programación de recursos para fortalecer sistemas de comunicaciones y sistemas de alertas tempranas y para la realización de Simulacros, de manera articulada con la Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias.

4. **Equipamiento:** Para fortalecer las instituciones y la capacidad de respuesta municipal, es importante considerar la adquisición de equipos, herramientas e instrumentos especializados, requeridos para la ejecución de los servicios de respuesta.
5. **Sistemas de Alerta:** Dentro de un mismo escenario de riesgo, los departamentos, municipios y distritos deberán considerar la instalación de Sistemas de Alerta Temprana, que implican: (1) Instrumentación, medición y procesamiento de datos; (2) Definición de los estados de alerta según los umbrales; y, (3) Definición de las medidas de respuesta para cada estado de alerta.
6. **Centros de Reserva:** El Municipio deberá implementar Centros de Reserva que almacenen stocks mínimos que garanticen la disponibilidad y acceso inmediato a elementos de ayuda humanitaria y herramientas para la respuesta a emergencias.
7. **Albergues:** Los distritos y los municipios deberán identificar, adecuar y conformar sitios para el alojamiento temporal de la población que resulte afectada por un evento adverso y haya perdido su vivienda. Es de aclarar que el uso de albergues temporales es una medida que se toma como última instancia, superando otros mecanismos como el alojamiento en viviendas de familiares o cercanos y/o el pago temporal de arrendamiento.

Las acciones enunciadas para la preparación para la respuesta también pueden ser desarrolladas por el Departamento en atención a los principios de concurrencia y subsidiariedad y coordinación que le asiste para con los municipios y/o distritos de su jurisdicción.

BIBLIOGRAFÍA

Congreso de la República. (18 de julio de 1997) Ley N° 388 de 1997.

Congreso de la República. (24 de abril de 2012) Ley N° 1523 de 2012.

Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: editorial Legis.

Presidencia de la República. (3 de noviembre de 2011). Decreto N° 4147 de 2011.

Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015). Decreto N° 1076 de 2015.

Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015). Decreto N° 1077 de 2015.

Presidencia de la República. (24 de febrero de 2016). Decreto N° 308 de 2016.

Corte Constitucional. (6 de septiembre de 2010). Sentencia Constitucional C-703 de 2010. Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá.

Presidencia de la República. (3 de noviembre de 2011). Decreto N° 4147 de 2011.

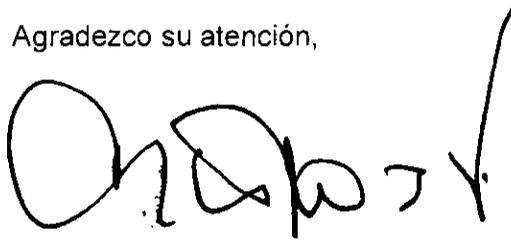
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD (2010) Guía municipal para la gestión del riesgo. Bogotá.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD & PNUD (2010) Guía metodológica para la elaboración de planes departamentales para la gestión del riesgo. Bogotá.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD & Banco Mundial (2012). Formulación del Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres. Bogotá.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD (2015) Guía de integración de la gestión del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial municipal. Bogotá.

Agradezco su atención,



CARLOS IVÁN MÁRQUEZ PÉREZ
Director General - UNGRD

Elaboró: Alba Cristina Melo Gómez/SRR. *AMG*

Jorge Andrés Castro Rivera /SCR. *JACR*

Nelson Hernández/SRR. *NH*

Rafael Sáenz/SRR. *RS*

Revisó: Diego Peña/Subdirector para el Conocimiento del Riesgo de Desastres. *DP*

Iván Caicedo/ Subdirector para la Reducción del Riesgo de Desastres. *IC*

Aprobó: Graciela Ustariz Manjarres-Subdirectora General. *GU*