

CIRCULAR N° 019
10 de abril del 2017

PARA: Alcaldes, Gobernadores, Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres

DE: Carlos Iván Márquez Pérez
Director General Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

ASUNTO: Sobre el cumplimiento de las competencias de los entes territoriales en gestión del riesgo de desastres

1. Objetivo General

Con ocasión de las múltiples solicitudes radicadas en esta Unidad por algunos Alcaldes y autoridades territoriales sobre situaciones de riesgo en su jurisdicción, que dejan en claro el desconocimiento de sus propias competencias legales así como del funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la UNGRD en atención a lo dispuesto en los numerales 3,6 y 8 del artículo 4 (del Decreto Ley 4147 de 2011) de la Ley 1523 de 2012, como ente coordinador del Sistema Nacional de Riesgo de Desastres-SNGRD considera de gran importancia a través de la presente circular recordar y precisar algunos aspectos relacionados con el cumplimiento y ejercicio de las competencias en materia de gestión del riesgo de desastres.

2. Antecedentes

La Unidad Nacional en cumplimiento de su función legal, en reiteradas ocasiones, ha precisado el régimen de competencias de las autoridades de los distintos niveles territoriales dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SNGRD y, específicamente, las responsabilidades que tienen Alcaldes, Gobernadores y demás autoridades en sus territorios, para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastre, a saber:

-Circular No. 71 del 31 de diciembre de 2014 sobre el cumplimiento de las competencias de los entes territoriales en gestión del riesgo.

-Circular No. 60 del 10 de agosto de 2015 envió de recomendación con relación a las medidas de reducción del riesgo de desastres en los instrumentos de

Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes

planificación locales y regionales, y en específico al Municipio de Salgar (Antioquia).

-Circular No. 001 del 5 de enero de 2016 presentación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y recomendaciones frente al fenómeno del niño.

-Circular No 21 de 15 de marzo de 2016, sobre incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los Planes de Desarrollo.

-Oficio del 22 de agosto de 2016 emitido conjuntamente entre la Procuraduría General de la Nación y la UNGRD sobre preparación y alistamiento para la segunda temporada de lluvias y posible Fenómeno de la Niña 2016-2018, en la cual entre otros temas, se reiteró las competencias y responsabilidad que establecen los artículos 13 y 14 de la Ley 1523 de 2012, a las autoridades departamentales, distritales y municipales, quienes, por intermedio de los Consejos de Gestión del Riesgo de Desastres, deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y del manejo de desastres en el territorio de su jurisdicción.

3. Desarrollo

3.1. De la división político administrativa del Estado colombiano

En relación con la división político administrativa de nuestro Estado, la Constitución Política de 1991 estableció todo un régimen de organización de las entidades territoriales, donde cobra especial relevancia para el presente asunto, lo siguiente:

"ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

"ARTICULO 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones."

"ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales."

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley."

En desarrollo de las normas constitucionales en cita, el legislador profirió la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), cuerpo normativo, donde se estableció respecto de las competencias, lo siguiente:

Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes

"ARTÍCULO 26. DEFINICIÓN DE COMPETENCIA. Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales."

"ARTÍCULO 27. PRINCIPIOS DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS. Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes:

1. Coordinación. La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

2. Concurrencia. La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

3. Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.

4. Complementariedad. Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.

(...)"

"ARTÍCULO 28. Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y **distribución de sus funciones** y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales.

PARÁGRAFO. Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.

Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la **concurrencia** del departamento y la Nación.

PARÁGRAFO 2o. Los departamentos y municipios a pesar de su autonomía e independencia podrán asociarse entre ellos para procurar el bienestar y desarrollo de sus habitantes."

"ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

1. De la Nación

a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.

b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.

c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.

- d) *Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.*
- e) *Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.*
- f) *La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.*
- g) *Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.*

PARÁGRAFO. *Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.*

2. Del Departamento

- a) *Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.*
- b) *Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.*
- c) *Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.*
- d) *Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.*
- e) *En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.*
- f) *La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.*
- g) *Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.*

3. De los Distritos Especiales

- a) *Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.*
- b) *Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.*
- c) *Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.*

4. Del Municipio

- a) *Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.*
- b) *Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.*

c) *Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.*

PARÁGRAFO 1o. *La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.*

PARÁGRAFO 2o. *Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generables que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.*

De conformidad con las normas de rango constitucional y legal en cita, y, su interpretación sistemática, se advierte que Colombia se erigió como un Estado Social de Derecho, cuyo principio esencial, en materia de organización, es la autonomía de las entidades territoriales.

Por virtud del mencionado principio de autonomía, se facultó a las entidades territoriales, la gestión de sus asuntos propios, para lo cual se le otorgaron los derechos de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus propios recursos, así como establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Es evidente que todo el desarrollo normativo, principalmente, las leyes de la República, propenden por que las entidades territoriales, particularmente, los municipios cuenten con las herramientas necesarias y suficientes para la gestión de sus propios asuntos, máxime si se tiene en cuenta, que tanto los municipios como los distritos especiales, desde la misma Constitución Política, son considerados como las entidades fundamentales de la división político administrativa de nuestro Estado.

Así mismo, corresponde a los municipios prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Es por eso que, el Constituyente de 1991, sabiamente, estableció la manera en que deben distribuirse las competencias entre los distintos órdenes de la administración pública, las cuales, por demás, deben ejercerse con aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes

3.2. Competencias de alcaldes y gobernadores en el SNGRD

La gestión del riesgo de desastres, de ninguna manera se sustrajo de la división político administrativa, ni de la forma que deben ejercerse las competencias asignadas en ésta materia a las autoridades públicas de los distintos órdenes, nacional, departamental y municipal.

Por el contrario, la Ley 1523 de 2012, garantizó, materialmente, la autonomía de las entidades territoriales dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para lo cual, en desarrollo de los diferentes procesos de gestión del riesgo, esto es, conocimiento, reducción y manejo, corresponde a los alcaldes municipales y gobernadores departamentales la implementación de los mismos en el área de su jurisdicción.

3.2.1. Competencias de los municipios y distritos en la gestión del riesgo de desastres.

Los municipios y distritos, por intermedio de sus autoridades, alcaldes, secretarías de despacho y concejos municipales o distritales, acorde con los principios constitucionales de autonomía, descentralización, de legalidad, así como con las funciones y competencias relativas a su organización, artículos 1º, 6º, 209, 285 a 296 y 331 a 321 C.P, en materia de gestión del riesgo de desastres, tienen asignadas legalmente las competencias que a continuación se relacionan:

- Son corresponsables de la gestión del riesgo, artículo 2 de la Ley 1523 de 2012.
- Están encargados de la incorporación de las determinantes de gestión del riesgo en los Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial, según corresponda y conforme lo señalan los artículos 39 y 40 de la Ley 1523 de 2012 y el numeral 1 artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y los demás instrumentos de planificación que los desarrollen como planes parciales, unidades de planeamiento rural; así como en la expedición de licencias, autorizaciones y permisos urbanísticos.
- Representan en sus municipios al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, según lo establece el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012.

Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes

- Como encargados del desarrollo local son responsables de la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres – conocimiento, reducción y manejo –, y su integración en los planes de desarrollo social y los POT's (art. 14 Ley 1523 de 2012).
- Presiden los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres según el artículo 28 de la Ley 1523 de 2012.
- Formulan el Plan Municipal de Gestión del Riesgo, la Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias, e integrarlos con los POT's según el artículo 37 de la Ley 1523 de 2012.
- Incorporan la gestión del riesgo en la inversión pública municipal, artículos 38 y 41 de la Ley 1523 de 2012.
- Incorporan la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial según artículos 39, 40 y 41 de la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 1077 de 2015.
- Realizan la gestión del suelo de áreas catalogadas como de riesgo no recuperable cuando actué como la autoridad ambiental competente en dichos lugares, según el artículo 121 de la Ley 388 de 1997.
- Impedir que se ocupen áreas catalogadas como de riesgo no recuperable, artículo 121 de la Ley 388 de 1997.
- Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua. Además de realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas, tal como lo señalan los numerales 76.5, 76.6 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001.
- Realizar los inventarios de asentamiento humanos localizados en zonas de riesgo, y reportar dicha información según lo establece la Resolución 448 de 2014 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT.

Establecido lo anterior, se advierte que con fundamento en el régimen constitucional y legal, el alcalde municipal y/o distrital, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de Gestión del Riesgo en el distrito o municipio, debiendo integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, pues la misma ley le concede autonomía para adelantar las actividades necesarias para el desarrollo de su comunidad, a través de los planes

de desarrollo, la incorporación de la gestión del riesgo en los POT, proyectos de reubicación de población en riesgo, entre otros.

En ese orden de ideas, para que puedan operar y aplicarse los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los distintos órdenes, nacional, departamental, regional, municipal y/o distrital, se debe partir de la iniciativa municipal en el cumplimiento de las acciones, funciones y competencias señaladas en la Ley 1523 de 2012, en otros términos, cuando el municipio se vea superado operativa, técnica o financieramente para enfrentar una situación de riesgo de desastres, se activarán, por virtud de los citados principios, las competencias de los autoridades departamentales en un primer momento y luego de las autoridades nacionales, si es del caso.

3.2.2. Competencias de los departamentos en la gestión del riesgo de desastres

Los departamentos, por intermedio de sus Gobernadores conforme a los artículos 12 y 13 de la Ley 1523 de 2012 están obligados a:

- Conducir el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en el nivel departamental.
- Conservar la seguridad, la tranquilidad, la salubridad en su departamento.
- Actuar como agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, incluyendo la gestión del riesgo de desastres.
- Proyectar en sus jurisdicciones la Política Nacional.
- Responder por los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres en el ámbito de su jurisdicción.
- Poner en marcha y mantener la continuidad los procesos de gestión de riesgo de desastres.
- Integrar en la planificación del desarrollo departamental acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo y su articulación con los instrumentos de planificación nacional y municipal.
- Los Gobernadores y la Administración Departamental son instancias de coordinación de los municipios que existen en su territorio.
- Dirigir y liderar el Comité Departamental de Gestión del Riesgo.

Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes

- Incluir la determinante de gestión del riesgo en la formulación de los Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial-POD según lo establece la Ley 1454 de 2011.

Cuando una situación de riesgo supera la capacidad local, teniendo en cuenta que el SNGRD se fundamenta, entre otros, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (numerales 12, 13 y 14 del artículo 3º de la Ley 1523) , el municipio puede solicitar apoyo a los niveles departamental y nacional, al tenor de lo dispuesto en el parágrafo 2º del Artículo 47 de la Ley 1523, que señala “...El FNGRD desarrollará sus funciones y operaciones de manera subsidiaria o complementaria, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad”.

3.3. El municipio en relación con la gestión del riesgo de desastres y los instrumentos de planificación (POT- PDM)

La gestión del riesgo se relaciona estrechamente con la forma de uso, ocupación y transformación del territorio, lo cual implica una interacción permanente entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de las comunidades que lo ocupan; por lo que no se puede concebir el desarrollo sostenible en lo ambiental ni en lo económico sin la respectiva consideración de las condiciones de riesgo que allí se presentan.

La gestión del riesgo introduce nociones como desarrollo seguro y sostenible¹, que conjugadas con otras variables de orden sociocultural y económicas buscan el mejoramiento de la calidad de vida de la población que habita un determinado territorio.

Bajo este marco, es importante resaltar que un **alcalde** en su rol de agente territorial del SNGRD, según lo establecen los artículos 12 a 14 de la Ley 1523 de 2012, y, como encargado de la planificación económica, ordenación ambiental y urbanística de su territorio, según lo definen la Constitución Política de Colombia (artículo 313), las Leyes 152 de 1994, 99 de 1993 y 388 de 1997, **es responsable 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 del desarrollo sectorial, territorial, ambiental y económico con el fin de tomar las decisiones necesarias para reducir el riesgo de desastres en su territorio, en función de las condiciones propias de amenaza, exposición y vulnerabilidad presentes.**

Dado lo anterior, esta Unidad se permite reiterar:

¹En el primer caso se trata de la garantía de la vida de las personas, lo cual constituye una determinante de primer orden en la planeación ambiental, territorial y socioeconómica. En el segundo caso se trata de “la sostenibilidad de las relaciones entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de las comunidades en un territorio en particular.

3.3.1. La incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el Plan de Ordenamiento Territorial ².

3.3.1.1. Marco legal para la incorporación de la gestión del riesgo en el POT.

Las Administraciones Públicas del orden municipal y/o distrital, tienen el deber legal de 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 sus Planes de Ordenamiento Territorial³, lo anterior se sustenta en el siguiente marco normativo:

La Ley 388 de 1997, estableció el riesgo de desastres como determinante del ordenamiento del territorio y norma de superior jerarquía en relación con:

- La definición de políticas, directrices y regulaciones sobre la identificación y prevención de amenazas y riesgos.
- El señalamiento y localización de áreas de riesgo para la localización de asentamientos humanos.
- La definición de estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.
- La determinación de zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos.
- La categorización de las zonas de riesgo como alto, medio y bajo y su definición de mitigabilidad o no mitigabilidad.
- La determinación de que las áreas de riesgo no mitigables se incorporen como suelo de protección.

La Ley 1523 de 2012 (art.39) determina que el riesgo de desastres se debe considerar como un condicionante para el uso y ocupación del territorio para evitar que se configuren nuevas condiciones de riesgo y que se debe concretar teniendo en cuenta lo siguiente:

- Integrando el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socio ambiental de los planes de ordenamiento territorial

² Esta recomendación reitera y complementa lo señalado por la UNGRD en la circular No 60 de 11 de agosto de 2015: ENVIO DE RECOMENDACIÓN CON RELACION A LAS MEDIDAS DE REDUCCION DEL RIESGO DE DESASTRES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION LOCALES Y RESGIONALES, Y EN ESPECIFICO AL MUNICIPIO DE SALGAR (ANTIOQUIA)

³ En las modalidades señaladas por la Ley 388 de 1997: Plan, Plan Básico o Esquema de Ordenamiento Territorial.

- Incorporando en el ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y, por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines.
- Adelantando acciones de prevención del riesgo a través del ordenamiento territorial, con el fin de impedir que los bienes y personas expuestos a amenazas sean vulnerables, o a que lleguen a estar expuestos ante posibles eventos peligrosos.
- Asegurar las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial.

El Decreto 1077 de 2015 (Decreto 1807 de 2014), reglamentó las condiciones y escalas de detalle para incorporar de manera gradual la Gestión del Riesgo de Desastres en la revisión de mediano y largo plazo de un POT o en su formulación, estableciendo dos momentos para para realizar los estudios técnicos que permitan dar cumplimiento con lo dispuesto en el referido Decreto:

Gráfico 1. Contenidos de los estudios y su articulación con las etapas del POT



Fuente. UNGRD a partir de información del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

- El primero enfocando recursos y capacidad técnica en la realización de estudios básicos (zonificación de amenazas e identificación de áreas en las cuales se deben determinar las áreas con condición de amenaza y las áreas con condición de riesgo)

- El segundo planteado en la fase de implementación del POT la realización de estudios detallados en las zonas que ha priorizado el POT que permitan determinar las zonas de riesgo mitigable y no mitigable

De igual forma, este cuerpo normativo estableció que, a partir de los resultados de los estudios adelantados, el municipio debe definir medidas de intervención prospectiva (orientadas a evitar nuevos riesgos) y correctivas (orientadas a reducir y/o controlar el riesgo existente).

Se recuerda que este marco regulatorio contempló, entre otros, el desarrollo de los siguientes aspectos:

a. Para la fase de diagnóstico del POT

Documento Técnico de Soporte.- Con fundamento en las Leyes 388 de 1997, 1523 de 2012 y el Decreto 1077 de 2015⁴, el municipio y/o distrito debe adelantar estudios de amenaza que permitan delimitar, zonificar, caracterizar y analizar las amenazas presentes, priorizando las relacionadas con inundaciones, movimientos en masas y avenidas torrenciales. Para las áreas de amenaza, se deben determinar los elementos expuestos (infraestructuras, equipamientos, viviendas, edificaciones y redes para la prestación de servicios públicos e industrias existentes en el territorio). Así mismo, debe identificar áreas con condición de riesgo y/o de amenaza en su territorio y debe delimitar las áreas que requieren estudios detallados.

Para lo anterior, las entidades territoriales deben tener en cuenta lo que determinan los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas-POMCAS- y dado el caso los Planes de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras-POMIUC-, los cuales son instrumentos que contienen determinantes ambientales del ordenamiento territorial local, y sirven de insumo para los estudios técnicos que se deben adelantar. De igual manera, en la caracterización de los escenarios de riesgo que se adelanta en desarrollo de los PMGRD, se encuentran insumos que permiten identificar áreas susceptibles a fenómenos amenazantes, un inventario preliminar de elementos expuestos, y además se identifican las causas y se estiman las consecuencias de los escenarios de riesgo.

b. Para la fase de formulación

Componente General.- El municipio y/o distrito debe integrar como determinante los conceptos de desarrollo, ocupación y construcción segura del territorio, así como principios de enfoque ecosistémico, en la formulación del modelo de ordenamiento del territorio que define el POT. De igual manera, se debe ajustar o

⁴ Decreto 1077 del 26 de Mayo de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio." Sección 3, Capítulo 1. Título 2. Incorporación de la gestión del riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial.

definir el modelo de ordenamiento territorial en función de las amenazas identificadas, para evitar la generación de nuevas condiciones de riesgo, aplicar los principios de protección, precaución y sostenibilidad ambiental al formular las políticas y estrategias tendientes a definir el modelo de ordenamiento de su territorio y clasificar el suelo en función de decisiones que se tomen a partir de las amenazas identificadas.

En este sentido, se deben especificar las áreas con condición de riesgo y con condición de amenaza identificadas en los estudios básicos y su priorización para la elaboración de estudios detallados, y categorizar como suelo de protección las áreas sin ocupar zonificadas en los estudios básicos como amenaza alta, en las que la información sobre intensidad y recurrencia o registros históricos de los fenómenos por movimientos en masa, avenidas torrenciales o inundación evidencien que la determinación de las medidas de reducción son insuficientes en el tiempo para garantizar el desarrollo de procesos de urbanización. En el caso de que se cuente con estudios detallados, determinar las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, categorizar como suelo de protección las áreas zonificadas como riesgo alto no mitigable en suelo urbano, de expansión urbana y rural.

El POT debe incorporar las determinantes que le defina el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCA – que exista en su jurisdicción.

Componentes Urbano y Rural.- En la formulación del POT, el municipio y/o distrito debe reglamentar los usos permitidos o compatibles para áreas con condición de amenaza o condición de riesgo (tipologías establecidas por el Decreto 1807 de 2014), y establecer medidas de regulación urbanística diferenciales como: tratamientos (para suelo urbano), densidades, edificabilidad, ocupación y/o instrumentos de planeación para las áreas en condición de amenaza y de riesgo. Igualmente, debe definir las medidas de mitigación mediante obras de intervención correctiva para controlar la amenaza o reducir la vulnerabilidad de los elementos expuestos.

Componente Programático.- El municipio y/o distrito debe incluir programas y proyectos relacionados con la elaboración de los estudios detallados en las áreas priorizadas que se identificaron como resultado de los estudios básicos, y el desarrollo de medidas de intervención para atender las condiciones de amenaza existentes.

Es necesario que el municipio y/o distrito articule los programas y proyectos del POT que apunten al logro de metas comunes con las de los programas del Plan de Desarrollo Municipal y del Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres, de acuerdo con los diferentes escenarios de riesgo y que incorporen acciones de los procesos de conocimiento y de reducción del riesgo y de los subprocesos de preparación para la respuesta y para la recuperación.

Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes

Elaboración de Cartografía en POT.- Los municipios y/o distritos deben desarrollar en la formulación de sus POT's cartografía de delimitación y zonificación de amenazas⁵ (clasificándolas en alta, media y baja) y de zonas en condición de amenaza. Asimismo, zonas en condición de riesgo (incluyendo la localización de elementos expuestos en zonas desarrolladas: viviendas, equipamientos y servicios, infraestructuras - viales y de servicios públicos - bienes productivos), definición de zonas que requieren estudios de detalle, determinación del modelo de ocupación y de ordenamiento del territorio, clasificación del suelo, usos, tratamientos y normas urbanísticas para zonas con condición de amenaza y/o con condición de riesgo. Para eventos como movimientos en masa, inundación y avenida torrencial la cartografía debe ser elaborada en acuerdo con los parámetros y escalas consignados en el Decreto 1807 de 2014.

c. Para la implementación del POT⁶

Componente General.- El municipio y/o distrito debe adelantar las acciones necesarias para hacer realidad los propósitos del Plan de Ordenamiento Territorial orientando los recursos financieros, institucionales y técnicos para trabajar en la construcción del modelo planteado. En este sentido, la implementación del plan respecto al conocimiento y reducción del riesgo se realiza:

- Adelantar actividades de seguimiento y control urbano al cumplimiento de las normas urbanísticas.
- Poner en marcha los instrumentos de planificación, gestión y financiación establecidos en el POT y en la Ley 388 de 1997.
- Integrar el Programa de Ejecución al Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo Municipal.
- Llevar a cabo los programas y proyectos contemplados en el Programa de Ejecución.

En cumplimiento de los programas y proyectos contemplados en el Programa de Ejecución, se deben desarrollar estudios de detalle, acorde con la priorización de dichos estudios especificados en el POT, en zonas con condición de amenaza y de riesgo **ante eventos de movimientos en masa e inundación** y ajustar las normas urbanísticas en los componentes general, urbano y rural cuando se definan áreas de riesgo no mitigable. En este sentido, se debe establecer como suelos de protección las áreas que se definan como de riesgo no mitigable,

⁵ De acuerdo con lo definido por el Decreto 1077 de 2015, la Ley 1523 de 2012 y la Ley 388 de 1997.

⁶ Proyectos de Desarrollo Urbano: De acuerdo con lo definido en la Ley 1523 de 2012 (art. 81. Proyectos de Desarrollo Urbano) ante una Declaratoria de Situación de Desastre el Gobierno Nacional podrá promover, ejecutar y financiar proyectos de desarrollo urbano, en los cuales se definan, de común acuerdo con las autoridades de planeación de los municipios y distritos, las decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas que sean necesarias para la ejecución de operaciones urbanas que garanticen la habilitación de suelo para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos; en los proyectos de desarrollo urbano se deben definir las condiciones para la construcción y reubicación de viviendas, el desarrollo de otros usos, la extensión o ampliación de la infraestructura para el sistema vial, y de servicios públicos domiciliarios y la ejecución de espacios públicos y equipamientos colectivos, para predios urbanos, rurales o de expansión urbana. Para esto se debe reglamentar el procedimiento para el anuncio, la formulación y concertación, la aprobación y la adopción de los proyectos de desarrollo urbano.

prohibir la ocupación y/o desarrollo de las mismas y controlar urbanísticamente el desarrollo en áreas con condición de amenaza o riesgo⁷.

Se deben implementar instrumentos y procedimientos como la constitución de reservas de tierras y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles para gestionar el manejo del suelo en los siguientes casos:

- Áreas identificadas con riesgo no mitigable que pasen a la categoría de suelo de protección, con el fin de definir su recuperación ambiental,
- Zonas que hayan sido objeto de reasentamiento,
- Zonas receptoras de reasentamientos por riesgo no mitigable, para estructurar y desarrollar programas y proyectos para la habilitación, urbanización y edificación (asentamientos humanos, viviendas, equipamientos, infraestructuras).

Componente Urbano y Rural.- El municipio y/o distrito debe definir medidas de regulación urbanística (tratamientos urbanísticos, determinación de densidades, edificabilidad, ocupación) para condicionar y/o restringir el aprovechamiento urbanístico en áreas que hayan sido objeto de estudios de detalle y en las que se haya definido la situación de riesgo como mitigable y se permita la urbanización y/o edificación.

Actividades de seguimiento y control urbanístico.- Los municipios y/o distritos deben hacer uso y ejercicio de su facultad legal para ejercer el control urbanístico, esto como aplicación de una medida para salvaguardar el ordenamiento territorial y su modelo de ocupación (Ley 810 de 2003), y como mecanismo para actuar en virtud de los principios de precaución y prevención del riesgo (Ley 1523 de 2012) y con ello impedir:

- La ocupación informal en zonas catalogadas como de alto riesgo no mitigable. Esto incluye, realizar monitoreo constante verificando que las condiciones de riesgo presente no han aumentado.
- La construcción en zonas de ronda determinadas por el POT y concertadas con la Autoridad Ambiental.
- 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).

⁷ Los Municipios como medidas complementarias al Ordenamiento territorial deben desarrollar Sistemas de Alerta Temprana, campañas de concientización ante el riesgo, campañas de mejoramiento de las condiciones ambientales de los ecosistemas presentes en la región.

El ejercicio de dicho control puede conllevar la imposición de multas, la demolición de las construcciones y el desalojo de las zonas de espacio público, suelos de protección y áreas en condición de riesgo no mitigable indebidamente ocupadas.

Se recuerda que el alcalde tiene la responsabilidad de tomar las medidas administrativas necesarias para precaver cualquier situación de riesgo en su territorio, esto en cumplimiento de sus competencias como conductor y representante en el territorio del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y como autoridad de policía en la jurisdicción de su municipio, de acuerdo con lo estatuido en los artículos 14, 17, 19, 198, 202, 204 y 205 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia).

Para el cumplimiento de esta labor se recomienda establecer mecanismos de control urbanístico específico, estableciendo actores y responsabilidades

d. Otros aspectos a tener en cuenta

Sistema de Información Geográfica.- Se debe fortalecer en cada entidad territorial el Sistema de Información Geográfica implementando software, hardware y recurso profesional en el manejo de bases de datos y de información cartográfica, acogiéndose a las normas técnicas de manejo de información geográfica, calidad de los datos (NTC 5043), descripción de la información geográfica (metadatos), (NTC 4611); Catalogación de objetos geográficos (NTC 5661) para lo cual se requiere evaluar el estado de la información cartográfica en cada entidad territorial y de acuerdo con el resultado, generar programas y/o proyectos que permitan la integración de la misma con la información oficial del IGAC y generar una Geodatabase para la estructuración de la información geográfica en el proceso de gestión del riesgo de desastres, con la participación de entidades del SNIGRD, en los procesos de diagnóstico y formulación de los POT.

Consulta de Información.- Se recomienda a los municipios y/o distritos adelantar sus ordenamientos utilizando como referencia y ante la ausencia de información a mejor escala, la generada por las Entidades Nacionales, y que es accesible desde el SIGOT del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC (<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/>), en relación con:

- Amenaza por remoción en masa:
http://geoportal.sgc.gov.co/Flexviewer/Amenaza_Movimiento_Remocion_Masa/
- Amenaza Sísmica: http://srvags.sgc.gov.co/JSViewer/Amenaza_Sismica/

- Cobertura de Uso del Suelo, Vocación del Suelo, Capacidad del Suelo, Conflictos de Uso del Suelo, Erosión, Precipitación, Zonificación Climática:
http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/frames_pagina.aspx
- Parques Nacionales
[:http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/](http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/)
- Áreas de Reglamentación Especial (IGAC, DNP, DANE, Departamento Administrativo de la Prosperidad Social),
- Zonas Susceptibles a Inundación (IDEAM).
- Cuencas Hidrográficas <http://www.ideam.gov.co/geoportal>
- Tamaño y Crecimiento de la Población (IGAC, DANE, DNP)
- Variación Poblacional 2005-2011 (IGAC, DANE, DNP),
- Sistema de Información Ambiental de Colombia- SIAC
<http://sig.anla.gov.co:8083/>

De igual forma se recomienda consultar la información: Sistema de Ciudades (www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/sistema-de-ciudades---libro.aspx), CONPES 3819 de 2014 “Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia”; y CONPES 3305 2004 “Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano”.

Reporte de asentamientos en zonas de alto riesgo al Inventario Nacional de Asentamiento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT.- La Administración Municipal tiene la responsabilidad de adelantar el reporte de asentamientos localizados en zonas de alto riesgo al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT para incorporarlos al “Inventario Nacional de Asentamientos”. Se recuerda que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT adoptó la metodología para realizar el Inventario Nacional de Asentamientos en Alto Riesgo (Resolución No 0448 del 17 de julio de 2014) en aplicación a lo definido por el artículo 218 de la Ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo 2011-2014), para que los municipios atiendan lo que les indican las Leyes 2 de 1991, 388 de 1997 y 1523 de 2012.

Al efecto, se generó la “Guía metodológica para el inventario de asentamientos en zonas de alto riesgo” y un aplicativo de inventario de asentamientos en zonas de alto riesgo para que los Municipios suban el inventario que deben desarrollar. Lo anterior se puede consultar en la página www.minvivienda.gov.co entrando

al link: Consulta de Interés soy ente territorial / aplicativo de inventarios asentamientos en zonas de alto riesgo.

3.3.1.2. Guía de Integración de la Gestión del Riesgo en el Ordenamiento Territorial Municipal

En el marco de sus competencias, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres promueve y genera insumos para la incorporación de acciones de conocimiento y reducción del riesgo en los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial.

En respuesta y como aporte al tema, se elaboró la *“Guía de Integración de la Gestión del Riesgo y el Ordenamiento Territorial Municipal”* como herramienta de orientación para los municipios sobre la manera de integrar la gestión del riesgo y sus procesos en los instrumentos de ordenamiento territorial.

La Guía plantea la articulación de los procesos y etapas de la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial, desarrollando orientaciones tendientes a ilustrar y a facilitar la toma de decisiones para reducir el riesgo en el territorio en función de las condiciones propias de los municipios.

El documento está dirigido a los actores del nivel local, alcaldías que coordinan sus procesos de planificación, en particular a los profesionales de las secretarías de planeación y ambiente, y adicionalmente a los funcionarios de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible encargados de los procesos de concertación de asuntos ambientales de los planes de ordenamiento.

La Guía formuló una metodología para la adecuada integración entre la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial, al recomendar acciones y medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastres que orientan la toma de decisiones por parte de la administración municipal.

Bajo esta óptica se definieron veinte (20) *“Acciones de Integración”* que se deben tener en cuenta para lograr una adecuada articulación entre la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial, lo que permite a las entidades territoriales un desarrollo adecuado del proceso de planificación del territorio y del desarrollo municipal en relación con la gestión de riesgo como factor determinante de los mismos.

La Guía de Integración de la Gestión del Riesgo y el Ordenamiento Territorial se puede descargar en la página web de la Unidad Nacional.

3.3.2. La incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el Plan de Desarrollo

En el Plan de Desarrollo, como instrumento de planificación que orienta el desarrollo municipal a partir de la formulación de programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a recursos públicos, se tiene la obligación de incorporar acciones relacionadas con los procesos de gestión del riesgo que garanticen el desarrollo seguro del territorio.

Bajo este marco, se recuerda que la UNGRD mediante Circular No 21 de 15 de marzo de 2016: incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo, señaló los siguientes aspectos en relación con el tema:

- Da recomendaciones generales para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo municipales, distritales y departamentales.
- Presenta recomendación específicas en relación con la construcción de los documentos soportes del PDM (diagnostico, parte estratégica, plan de inversiones) y GRD.
- Propone acciones en correspondencia a los procesos de gestión del riesgo.

Dado lo anterior, las administraciones municipales y/o distritales deben evaluar el grado de integración de la GRD con el PDM a partir de la revisión de los siguientes aspectos:

- Articulación de los contenidos de la formulación del PBOT y el PMGRD con lo incluido en la Parte Estratégica y en el Plan de Inversiones del PDM.
- Articulación del programa de ejecución del PBOT y del PMGRD con lo incluido en Programas y proyectos incorporados al Plan de Desarrollo Municipal –PDM.
- Formulación de acciones y metas en función de los procesos de gestión del Riesgo

3.3.3. Articulación de los instrumentos de planificación (PDM- POT) con las instancias e instrumentos propios de la gestión del riesgo

El riesgo de desastre se está presentando, en parte, debido a que se está ocupando el territorio en zonas que cuentan con unas condiciones de amenaza actual; así estas áreas no tienen la aptitud y/o capacidad para ser desarrolladas o urbanizadas, o sobre las mismas no se han definido las medidas de regulación necesarias respecto de la potencial ocupación del suelo y complementariamente no se han ejecutado medidas de mitigación que controlen dicha amenazas y/o

Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes

permitan atender la vulnerabilidad de los elementos allí expuestos (viviendas, infraestructuras, equipamientos, bienes, etc.), o cuando en zonas ya ocupadas y construidas no se está reconociendo la existencia de una condición de riesgo y esta no ha sido controlada o reducida adecuadamente por medio medidas de la regulación urbanística pertinentes junto con la implementación de las medidas de mitigación respectivas.

En ese sentido el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres – PMGRD⁸ 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. Estas acciones están orientadas al conocimiento, reducción y control de las condiciones de riesgo, así como para la preparación de la respuesta y recuperación, siguiendo el componente de procesos.

En este marco de referencia se establece que el PMGRD es el instrumento estratégico rector en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los procesos de gestión del riesgo, de manera tal que gradualmente va estableciendo directrices y lineamientos a seguir por parte de los demás instrumentos de planificación del desarrollo, para que estos, en el ámbito de sus competencias, ejecuten acciones de intervención en el cumplimiento de estos mismos procesos de gestión.

4. Financiación de la gestión del riesgo

4.1. Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres

En cuanto a la financiación de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, las entidades territoriales, tiene la obligación legal, imperativa, de crear y/o constituir sus propios Fondos de Gestión del Riesgo, tal como lo dispone el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012, que preceptuó *“Las administraciones departamentales, distritales y municipales, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley (24 de abril de 2012), constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastres, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción...”*, esto con el propósito de implementar y desarrollar los ejes misionales que componen la política pública de gestión del riesgo de desastres, como son, conocimiento, reducción y manejo del riesgo, en los territorios en los cuales ejercen jurisdicción los alcaldes municipales y gobernadores departamentales.

⁸ Ley 1523 de 2012, artículo 37.

Adicionalmente, y conforme lo dispone el artículo 53 de la Ley 1523 de 2012, las autoridades de los diferentes órdenes, deben garantizar en el presupuesto anual recursos económicos que garanticen el desarrollo de la política pública de gestión del riesgo de desastres.

4.2. Apoyo sectorial

Complementario a lo anterior, y conforme a lo preceptuado en el artículo 6º de la ley 1523 del 2012, el Objetivo General del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es *“Llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible”*, en donde, de acuerdo a los principios de concurrencia y subsidiaridad definidos en el artículo 3º de la misma ley, cada entidad pública actúa en el ámbito de sus competencias.

- Vivienda y saneamiento básico

Es así como, por ejemplo, las obras de **Acueducto y Alcantarillado**, o cualquier otro medio para suministro de agua, es competencia, en primera instancia, de las administraciones municipales, quienes deben garantizar la prestación del servicio público esencial de agua y alcantarillado (saneamiento básico), en el marco de la Ley 142 de 1994, y, en segunda instancia, ante la falta de capacidad de los municipios corresponde dicha obligación a las autoridades departamentales.

Al efecto, las citadas autoridades en el marco de sus competencias presentarán los proyectos al Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, mediante los mecanismos establecidos, como son los Planes Departamentales de Aguas. Los proyectos deben cumplir con las características técnicas que plantean el RAS y la Resolución 379 de 2012 del Ministerio de Vivienda Ciudad y territorio para la respectiva presentación, así como incorporar en el proyecto la Gestión del Riesgo de Desastres.

Ahora, para el caso de situaciones que requieran el desarrollo de proyectos de **reubicación de viviendas**, se hace importante recordar que las competencias están legalmente establecidas, así:

- **En suelo urbano:** Cuando se trate de programas o proyectos de reasentamiento de población localizada en sectores o áreas de alto riesgo en suelo urbano, o se reubique esta población en áreas o suelo de esta categoría, la entidad competente para el desarrollo de este tipo de proyectos es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA, según el Decreto 1921 de 2012 y las Resoluciones 502 de 2012 y 604 de 2012.

- **En suelo rural:** Ahora conforme lo establecen los decretos 2675 de 2005, 1160 de 2010 y 900 de 2012, el desarrollo de este tipo de proyectos en suelo rural está a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Banco Agrario, y según lo dispuesto por la Ley 1537 de 2012 en su artículo 27 y siguientes se establece como condición que cuando se requiera desarrollar proyectos de reasentamiento de población localizada en zonas de alto riesgo en suelo rural, su reubicación se realice en un suelo de la misma categoría.

Se hace importante precisar que son los entes territoriales (municipios y/o distritos) a través de sus alcaldes y administraciones quienes deben postularse ante los ministerios antes mencionados para acceder al programa de vivienda gratuita nacional, dando cumplimiento entre otros aspectos técnicos y jurídicos al procedimiento establecido en el Decreto 1921 de 2012 para la selección de los beneficiarios de este programa.

- Transporte

De manera similar, cuando se presentan situaciones de riesgo en **vías**, es del caso recordar, en cuanto a las funciones y responsabilidad sobre la infraestructura de transporte, acorde al artículo 19 de la Ley 105 de 1993⁹ que *“Corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley”*.

Así mismo, se debe tener presente que la entidad nacional llamada a adelantar proyectos de infraestructura viales, es el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, como quedó establecido en el Decreto 2618 de 2013¹⁰ en su Artículo 1°. *“Objeto del Instituto Nacional de Vías (Invías). El Instituto Nacional de Vías (Invías) tendrá como objeto la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte”*.

Adicionalmente, el artículo 85 de la ley 1523 de 2012 establece que, *“El Instituto Nacional de Vías, Invías, o la entidad que haga sus veces podrá intervenir las vías que no están en su inventario y donde sea preciso para atender las situaciones de emergencia que requieran de su atención”*, por lo cual los requerimientos de vías que tengan que ver con situaciones de emergencia, deberán ser tramitados ante dicha entidad, conforme se dispone en la Ley 1682 de 2013 y el decreto reglamentario 602 del 06 de abril de 2017.

⁹ por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones

¹⁰ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías (Invías) y se determinan las funciones de sus dependencias.

4.3. Otras fuentes de financiación

- Las Corporaciones Autónomas Regionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 1523 del 2012.
- Fondo Adaptación, el cual con la expedición de la Ley 1753 de 2015 mediante la cual se adopta el Plan de desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, se le atribuyó la facultad de ejecutar proyectos integrales de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático con un enfoque multisectorial y regional, además de los relacionados con el fenómeno de La Niña 2010-2011.
- Así mismo, los entes territoriales pueden gestionar con el Departamento la asignación de recursos del Sistema General de Regalías a través de la OCAD (Órganos Colegiados de Administración y Decisión) y adicionalmente, aquellos destinados para financiar proyectos de Gestión del Riesgo y Cambio Climático acorde al numeral 3 del artículo 8° (Incorporación de rendimientos financieros) del Decreto 2190 de 201611, en concordancia con el artículo 39 (Recursos adicionales del Fondo de Desarrollo Regional) del mismo Decreto.

5. Fortalecimiento de los Concejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres

La UNGRD, para el fortalecimiento de los CTGRD, ha implementado varias acciones:

- Banco de maquinaria

Como respuesta a las múltiples emergencias que se han venido presentando en el país, la UNGRD ha fortalecido los Consejos Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres con un Banco de Maquinaria destinado a la atención de emergencias, puntos críticos y mantenimientos preventivos de la red vial, de la cual puede disponer el municipio para atender asuntos relacionados con la reducción del riesgo y el manejo de emergencias, por lo cual se le sugiere a los alcaldes evaluar la pertinencia de contemplar esta alternativa para mitigar situaciones de riesgo en coordinación con el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de su Departamento.

¹¹ Por el cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018

- Asistencia técnica

Con lo cual se brinda acompañamiento integral a las entidades territoriales en el fortalecimiento de capacidades para la implementación de los componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres conforme a lo estipulado en la Ley 1523 de 2012:

- Planes territoriales de gestión del riesgo.
- Estrategias de respuesta.
- Incorporación de la gestión del riesgo en la inversión pública.
- Integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial.
- Fondos y Oficinas de gestión del riesgo.

En términos de Preparación para la Respuesta, la UNGRD ha venido adelantando la promoción de actividades de comunicación a través de campañas de medios masivos, con material disponible en nuestra página web y material de distribución socializado y entregado a cada ente territorial, destinados a la reducción del riesgo en escenarios específicos y por temporada que deberán ser replicadas y socializadas con las comunidades a través de los medios de comunicación y canales disponibles en la región.

Así mismo, se impulsa como herramienta de Preparación para la Respuesta, la realización de simulacros de orden nacional que integran a todos los miembros del SNGRD, los cuales tiene como objeto servir de indicador y de entrenamiento tanto al nivel comunitario como institucional que deben ser aplicados en los municipios y departamentos involucrando acciones de planeación, coordinación capacitación, equipamiento y ejecución de manera armónica con el artículo 4º de la ley 1523 de 2012.

Igualmente, se han instalado 94 puntos de Sistemas de Alerta Temprana en 11 departamentos y en 37 municipios del país.

Por último, todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano, como responsables y corresponsables de la gestión del riesgo de desastres, desarrollarán y ejecutarán los procesos conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012).

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto y, en cumplimiento de los principios sistémico y de coordinación contenidos en la Ley 1523 de 2012, resulta de gran importancia que los alcaldes asuman plenamente y de lleno sus competencias y funciones dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, toda vez que, limitándose exclusivamente a informar a la Unidad Nacional, sobre la ocurrencia de situaciones de riesgo, no los exime de responsabilidad alguna frente a sus funciones que constitucional y legalmente les han sido atribuidas en sus respectivos territorios.

Agradezco su atención,



CARLOS IVÁN MÁRQUEZ PÉREZ
Director General