

Entidad originadora:	UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - UNGRD
Fecha:	07 /03/2024
Proyecto de Decreto:	Por medio del cual se adopta la segunda actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto 4147 de 2011 “Por medio de la cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”, el Decreto 2672 de 2013 “Por el cual se modifica parcialmente la estructura de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres” y de la Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, y en calidad de Coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, formuló el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PNGRD “Una Estrategia de Desarrollo” 2015-2030, adoptado mediante el Decreto 308 de 24 de febrero de 2016 por el Presidente de la República, como el principal instrumento de planificación con el que cuenta el país en materia de gestión del riesgo.

El proceso de formulación del PNGRD se adelantó en el marco de lo establecido en el Decreto 1974 de 2013, el cual fue compilado en el Decreto 1081 de 2015 en el Capítulo 2 “Procedimiento para la Expedición y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo”.

El plazo de ejecución del PNGRD consta de tres periodos constitucionales de gobierno, lo que conlleva a la articulación con los respectivos planes de desarrollo que se implementen para el periodo 2015 – 2030, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 2.3.1.2.2.5.1. del Decreto 1081 de 2015 “El Plan Nacional de Gestión del Riesgo podrá ajustarse de acuerdo con las necesidades y los nuevos contextos en materia de gestión del riesgo de desastres y seguirá el mismo procedimiento establecido para su formulación y aprobación”, actualización que podrá realizarse de forma ordinaria cada cuatrienio en lo que respecta a su componente programático y de forma extraordinaria tanto del componente general como del programático, cuando se presente una de las tres situaciones establecidas en el artículo 2.3.1.2.2.5.2 del citado decreto, esto es, cuando se presenten: i) Modificaciones en el marco nacional e internacional sobre la política de gestión del riesgo de desastres; ii) Modificaciones en la estructura del Estado y/o instituciones de gobierno que impliquen cambios en las competencias y responsabilidades de las mismas; iii) Declaratoria de situación de desastre nacional.

En cumplimiento de lo establecido en el Artículo 2.3.1.2.2.5.1 del Decreto 1801 1081 de 2015, se llevó a cabo la primera actualización ordinaria del componente programático del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD). Esta actualización fue adoptada mediante el Decreto 1478 del 3 de agosto de 2022 por el Presidente de la República. Como resultado, este instrumento

de planificación nacional, compuesto por 5 objetivos y 23 programas, fue revisado y reducido de 181 a 116 proyectos. Dichos proyectos delimitan los elementos conceptuales, programáticos y estratégicos, estableciendo los compromisos y metas para los 23 sectores a nivel nacional, así como para las entidades territoriales a nivel departamental y municipal. La ejecución de estos proyectos se incorpora en sus planes de acción a corto, mediano y largo plazo.

En el contexto de la expedición de la Ley 2294 de 2023, que adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia, potencia mundial de la vida', la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) ha identificado la necesidad de actualizar el componente programático del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD). Esta actualización es crucial para asegurar una implementación armonizada con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, facilitando así su seguimiento, evaluación y la efectiva articulación con los instrumentos de planificación a nivel sectorial y territorial. Esto incluye la coordinación con los proyectos de inversión pública en todo el territorio nacional, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 32 y 38 de la Ley 1523 de 2012."

Adicionalmente, se hace necesario adelantar la actualización extraordinaria del componente general del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD), por dos razones fundamentales vinculadas entre sí: i) las condiciones que generaron la necesidad de la declaratoria de una situación de desastre de carácter nacional por el fenómeno de La Niña mediante el Decreto 2113 de 2022 prorrogado por el Decreto 1810 de 30 de octubre de 2023; ii) la necesidad de hacer explícitas, en su contenido, una serie de orientaciones que permitan avanzar en la reducción del riesgo de desastres en el país.

Estas tienen orientaciones que ver, principalmente, con desarrollos conceptuales y de enfoque sobre el riesgo de desastres y su gestión, de las cuales, por su importancia, se destacan cuatro:

1. ***Distinguir entre riesgo de desastres y desastre*** permite entender la dinámica del riesgo de desastres en la sociedad y definir líneas de intervención adecuadas que no se limiten a la atención de la emergencia y a la posterior recuperación. Esto a partir de la consideración de que para que exista riesgo de desastres no basta la amenaza o el fenómeno, si no que deben existir unas condiciones de exposición y vulnerabilidad determinadas.

2. ***Considerar la utilidad práctica de la distinción entre riesgo extensivo y riesgo intensivo*** para el entendimiento y gestión del riesgo de desastres, distinción propuesta por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) Hoy Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) en términos de su frecuencia e intensidad, y que desde el *Global Assessment Report (GAR) 2009* de Naciones Unidas, se ha venido diferenciando el riesgo de desastres en dos categorías operativas: el riesgo intensivo y el riesgo extensivo. El **riesgo intensivo** se puede definir como aquel que se materializa con periodos de retorno largos, con gran intensidad y concentración de daños (asociados a eventos grandes o extremos), y el **riesgo extensivo**, que hace referencia a manifestaciones pequeñas y medianas del riesgo, de alta recurrencia y presentes en extensos territorios, cuya acumulación puede hacerlos tan importantes o más que los intensivos.

3. ***Reconocer que el riesgo de desastres es producto de un proceso de construcción social*** y es en esa construcción donde los procesos sociales y el actuar humano crean y definen las

condiciones de vulnerabilidad y exposición y, en buena parte, especialmente para las amenazas más recurrentes, alteran las condiciones naturales e incrementan la intensidad o la frecuencia de manifestación de dichas amenazas.

4. Reconocer que las condiciones de riesgo de desastres son dinámicas y cambiantes en la medida en que actúan y cambian los diferentes procesos sociales que lo determinan, también cambian las propias condiciones de riesgo de desastres en un territorio y en una sociedad determinada. Al respecto, los desarrollos conceptuales sobre la vulnerabilidad y la exposición han llevado al desarrollo de la noción de impulsores del riesgo de desastres como aquellos procesos que se constituyen en causas subyacentes del mismo.

Con base en lo anterior, el ajuste al PNGRD busca hacer explícitas una serie de directrices que, al mismo tiempo que hacen parte de un enfoque de política pública más general, son indispensables para avanzar en una reducción real y efectiva del riesgo de desastres. Estas constituyen el marco general para el desarrollo de los programas y proyectos y operan como fundamento de la articulación entre las formulaciones del componente general (objetivo general, objetivos específicos y/o pilares, Líneas estratégicas,) y su componente programático.

Adicionalmente, están relacionadas con la posibilidad de desarrollar de mejor manera una intervención sobre los factores subyacentes del riesgo de desastres, algunos de los cuales han sido identificados y desarrollados para Colombia en el Diagnóstico (Ver más adelante), y cuya modificación permite avances reales en la reducción del riesgo de desastres.

Por otra parte, otro aspecto general de enfoque es que la reducción de riesgo de desastres y, en general, la gestión del riesgo de desastres como proceso social debe desarrollarse a partir de su reconocimiento como un derecho, lo que implica el respeto por los derechos individuales, colectivos y ambientales de la población, y entender la gestión del riesgo de desastres como un ejercicio de restauración de derechos pues el riesgo de desastres y los desastres llevan a la pérdida de estos.

Con estos elementos, las directrices propuestas pueden sintetizarse de la siguiente forma:

1. **Ordenamiento territorial alrededor del agua.**

Uno de los factores más importantes en la generación de riesgo está dado por la forma como se organiza y se utiliza el territorio. La incidencia en el ordenamiento territorial y en el desarrollo de iniciativas basadas en la naturaleza permitirá obtener mejores resultados en materia de reducción del riesgo. Dado que los riesgos más recurrentes y con mayor presencia en el país están relacionados con el agua (inundaciones, movimientos en masa, avenidas torrenciales), el desarrollo del ordenamiento alrededor del agua y la definición de medidas de reducción de riesgo que contribuyan al mismo son fundamentales.

2. **Adaptación a los efectos del cambio climático**

Un segundo factor que incide notablemente en el comportamiento del riesgo y en su posibilidad de materializarse está constituido por los efectos e impactos del cambio climático. En la medida en que estos efectos tienden a modificar el comportamiento de la pluviosidad y las temperaturas, los eventos recurrentes relacionados con estos pueden tender a exacerbarse, tanto en términos de

intensidad como de frecuencia. Toda medida de reducción de riesgo debe tener en cuenta esta situación y buscar formas de intervención que desarrollen procesos adaptativos y de generación de resiliencia en los territorios y en las comunidades.

3. Territorialización del riesgo y de su gestión

Más allá de las divisiones político-administrativas, el riesgo cuenta con su propio territorio. Territorio conformado, en general, a partir de la incidencia de los diversos eventos potenciales que puedan presentarse, productos a su vez de la construcción social específica del riesgo en territorios determinados. Conocer este territorio del riesgo e intervenir de manera priorizada en él, debe ser un elemento guía de la ejecución del Plan. El desarrollo de la territorialización del riesgo debe buscar la definición de “zonas de riesgo relativamente homogéneas” cuya definición permite la priorización de la intervención y la definición de medidas adecuadas para modificar factores generadores y constructores del riesgo. Se busca, entonces, establecer escenarios de riesgo específicos que organicen y faciliten la intervención en los diferentes territorios.

4. Reconocimiento de la diversidad de las comunidades y grupos sociales

La gestión del riesgo debe tener en cuenta la diversidad existente no sólo en términos territoriales (párrafo anterior) sino la gran diversidad de comunidades y grupos sociales que deben ser reconocidos en sus respectivos intereses, cosmovisiones y formas de entender el riesgo para así poder hacer una reducción adecuada del mismo.

5. Participación incidente de las comunidades y grupos sociales en riesgo.

La intervención sobre el riesgo se basa en las personas no en las cosas. Por una parte, esta intervención se convierte en una restauración de derechos perdidos por las condiciones de riesgo en que se vive y, por otra parte, implica la participación incidente de la población en la propia intervención. Esto implica no sólo reconocer la participación sino generar los instrumentos a través de los cuales esta participación puede ser realizada.

Lo anterior debe llevar a un proceso de fortalecimiento institucional en los diversos niveles del SNGRD, de tal manera que en la ejecución del PNGRD que se propone, estos principios puedan ser materializados en la acción del Sistema.

Los factores subyacentes del riesgo de desastres en Colombia

El diagnóstico desarrollado en el marco del proceso de actualización del PNGRD, atendiendo a los requisitos propios de las actualizaciones extraordinarias, se orientó a desarrollar algunos de los elementos planteados por el gobierno nacional como parte de la justificación y respuesta a la declaración de situación de desastre de carácter nacional del año 2022 por el fenómeno La Niña mediante la expedición del Decreto 2113 de 1º de noviembre de 2022 prorrogado mediante el Decreto 1810 de 30 de octubre de 2023. En particular, a justificar y sustentar la introducción de acciones relacionadas con la intervención de los factores subyacentes del riesgo de desastres en Colombia, no se puede desconocer que con posterioridad a ello el gobierno nacional declaró otra situación de desastre de carácter nacional por la ocurrencia del fenómeno El Niño mediante el Decreto 0037 de 27 de enero de 2024.

Al respecto, entre otros, y vinculados con las orientaciones más generales del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia mundial de la vida” adoptado por la Ley 2294 de 2023, tales elementos hacen referencia a:

- La reducción de las brechas de desigualdad,
- El ordenamiento del territorio alrededor del agua, y
- La mitigación de los efectos del cambio climático.

La necesidad de avanzar en la reducción de los factores subyacentes del riesgo de desastre, eje central del proceso de actualización, se justifica en la medida en que:

1. Estos hacen parte del conjunto de factores que explican causalmente la existencia de condiciones de riesgo de desastres¹ y,
2. Conforme con el consenso internacional, son escasos los avances en esta tarea.

A propósito, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés), señaló en una publicación reciente que *“Los estudios existentes no han logrado convencer a los tomadores de decisiones de la necesidad de actuar e invertir en la reducción de los factores subyacentes del riesgo”*. (2021, pág. 8). Destaca, además, que su accionar se ha centrado principalmente en inversiones reactivas y compensatorias.

Con base en tales afirmaciones este organismo plantea que *“La necesidad de un cambio en el paradigma del pensamiento sobre el riesgo, expresada en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, implica también un cambio de paradigma en la forma de medirlo y gestionarlo”*. (pág. 8)

Específicamente, y como resultado de un proceso de priorización que tomó como elementos de juicio el nivel de pertinencia y la tradición², se priorizó el estudio de los siguientes factores subyacentes en Colombia:

1. Crecimiento y distribución de la población,
2. Desarrollo urbano mal planificado (ordenamiento territorial),
3. Degradación ambiental, y
4. Distribución de la riqueza e ingresos (Pobreza).

Además, por su importancia y disponibilidad de información fueron considerados:

1. Capacidad institucional (entendida como capacidad estatal), y

¹ Desde esta perspectiva, consecuentemente, la exposición y la vulnerabilidad, así como algunas amenazas, se entienden como construcciones sociales que son el resultado de la existencia de factores subyacentes del riesgo entre los que el GAR 2015 identifica: “el desarrollo económico globalizado, la pobreza y la desigualdad, el desarrollo urbano mal planificado y gestionado, la degradación ambiental y el cambio climático” (pág. 38).

² La pertinencia hace referencia a la importancia que la literatura consultada le otorga a dichos factores; la tradición, por su parte, da cuenta de los avances que en estas materias se ha logrado en el país.

2. Desigualdad.

A nivel internacional, en relación con los factores subyacentes, tanto el Marco de Acción de Hyogo como el Marco de Sendai han reconocido la importancia de abordar factores como la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, la urbanización no planificada y la gestión inadecuada de la tierra. El GAR 2015, por su parte, identifica como factores subyacentes relevantes: “el desarrollo económico globalizado, la pobreza y la desigualdad, el desarrollo urbano mal planificado y gestionado, la degradación ambiental y el cambio climático” (pág. 38).

El desarrollo de la evidencia sobre la incidencia de los factores subyacentes en la generación de condiciones de riesgo de desastres en Colombia, se centró en fundamentar la asociación entre estas variables en una unidad de análisis que fuera consecuente con la naturaleza de riesgo de desastres.

Dicha unidad fue la cuenca hidrográfica cuya selección obedece al hecho de que, a pesar de que, el diagnóstico aborda tanto el riesgo extensivo como el riesgo intensivo, se hace un énfasis principal en el riesgo extensivo. Esto considerando que el PNGRD en sus metas prioriza el abordaje de los *eventos recurrentes*, los cuales, conforme con el análisis estadístico que se llevó a cabo en el marco del mismo diagnóstico, dan cuenta de eventos asociados al riesgo extensivo (avenidas torrenciales, inundaciones y movimientos en masa).

Adicionalmente, de acuerdo con el GAR (2015), son los riesgos extensivos los que proporcionan la evidencia empírica más clara de que el riesgo es un indicador endógeno de un desarrollo fallido que, como parte de otros problemas asociados, es impulsado por factores subyacentes” (UNISDR, pág. 38).

La salida fundamental de este diagnóstico, consecuentemente con su propósito, es la evidencia de y la fundamentación de la relación entre las variables estudiadas y las recomendaciones para su abordaje. Conforme con la hipótesis general que orienta este ejercicio, y que da cuenta de los desastres como construcciones sociales, los resultados permiten inferir relaciones entre el riesgo de desastres en Colombia y los factores subyacentes del riesgo abordados, en la forma de las regularidades en el comportamiento de los datos que desvirtúan una estricta determinación aleatoria.

Como comentario general se puede observar que, en la mayoría de los casos, en donde el comportamiento de las variables asociadas a los factores subyacentes presenta condiciones críticas, el comportamiento de la afectación es igualmente crítico. Esto sugiere la existencia de una relación en la forma de una determinación estadística que, al menos, descarta el supuesto de aleatoriedad.

En conclusión, los resultados del diagnóstico:

- Fundamentan la necesidad (de abordarlos) y proveen evidencia empírica sobre la incidencia de los factores subyacentes del riesgo de desastres en Colombia (con énfasis en las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo), y
- Proveen un marco general que, acudiendo al marco conceptual y las agendas internacionales

propone una vía para el reconocimiento de y la intervención (mediante acciones sectoriales y territoriales) en los factores subyacentes del riesgo de desastres en Colombia.

Así las cosas, el diagnóstico propone una vía a partir de la cual enmarcar las acciones del PNGRD en el proceso más general de profundización de la descentralización y la reducción de la desigualdad (como factor subyacente principal).

Dicha propuesta plantea la necesidad de reconocer la descentralización, haciendo explícitas sus dificultades actuales³ y declarando el propósito de avanzar hacia su fortalecimiento como un catalizador clave para asegurar el acceso a los derechos, en particular, la gestión del riesgo, entendido este, además, como un bien público⁴.

El supuesto central que sustenta este planteamiento es que, avanzar hacia la profundización de la descentralización es clave, pues es a través de dicho proceso que se pueden desarrollar las capacidades⁵ necesarias para asumir con responsabilidad la garantía efectiva de los derechos⁶, entre los cuales se encuentra la gestión del riesgo.

La propuesta, además, implica el reconocimiento de la relación que sugiere la teoría entre desarrollo y gestión del riesgo.

Es así como abordar de forma efectiva los factores subyacentes del riesgo de desastres en Colombia a partir de las orientaciones antes expuestas y teniendo como principales objetivos lograr el ordenamiento del territorio alrededor del agua y la mitigación de los efectos del cambio climático para reducir las brechas de desigualdad, se pueden exacerbar con la materialización de los eventos que conducen a la ocurrencia de desastres, según lo establece el Plan Nacional de Desarrollo, impone a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el importante desafío de reconocer estos factores e intervenirlos mediante acciones sectoriales y territoriales que garanticen el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, por lo que resulta necesario y oportuno no solo ajustar el componente programático sino el componente general del PNGRD a estos propósitos.

³ Lo anterior tomando como fundamento la afirmación según la cual el proceso de descentralización en Colombia ignora las condiciones que, según la teoría económica, hacen posible la producción eficiente de bienes públicos. Luego lo que de aquí se sigue es que resolver esta situación es fundamental para garantizar una adecuada satisfacción de los derechos de los colombianos en tanto que estos deben entenderse como bienes públicos. En particular, es preciso avanzar en la consolidación de los elementos que hacen que el modelo de autonomía local (o también de finanzas locales) funcione.

⁴ Además, la gestión del riesgo ha de entenderse como un bien público local, pues una vez se proporciona a uno, se proporciona a otros, pero no a todos los individuos por igual.

⁵ El concepto de capacidad estatal aquí se entiende como: "la habilidad real y potencial que deben poseer los estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general". (Completa E, 2017, pág. 132)

⁶ Se asume que, en tanto que los derechos son universales, ninguna persona puede ser excluido del acceso a estos y por esta razón los derechos automáticamente adquieren el estatus de bienes públicos. +El nexo entre la descentralización y la garantía de derechos se establece a partir de la consideración de que la descentralización es el mecanismo que el federalismo fiscal ha identificado para la producción eficiente de bienes públicos.

Con dicha finalidad, la UNGRD en el marco del proceso de actualización tanto del componente general como del programático del PNGRD, ha desarrollado las siguientes acciones:

- ✓ Se realizaron 24 mesas de trabajo con los sectores que participan en el componente programático del PNGRD y con 30 departamentos durante el segundo semestre de 2023
- ✓ Se realizaron tres (3) reuniones de las Comisiones Técnicas Asesoras, así:
 - Comisión técnica asesora de Manejo de Desastres: 09 de abril de 2024
 - Comisión técnica asesora de Reducción del riesgo: 16 y 23 de abril de 2024.
 - Comisión técnica asesora de Conocimiento del Riesgo: 23 de abril de 2024.
- ✓ Se presentó el proceso de actualización ante el Comité Nacional de Reducción del Riesgo, el Comité Nacional de Conocimiento del Riesgo y el Comité Nacional de Manejo de Desastres, cuya reunión se llevó a cabo en una sola sesión mediante la modalidad de Comité Nacional Ampliado **virtual** el día **30 de abril** de 2024.

Por otro lado, cabe mencionar que el documento anexo “Guía Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres en Articulación con la Adaptación al Cambio Climático” obedece al cumplimiento que la UNGRD debe dar a lo estipulado en la Ley 1931 de 2018 “por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”; teniendo en cuenta que en su Artículo 11 especifica la relación y complementariedad entre la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, y que en su Artículo 24 estableció que, los planes de gestión del riesgo de los niveles de gobierno nacional y territorial incorporarán acciones orientadas al conocimiento y reducción del riesgo disminuyendo la vulnerabilidad ante eventos de tipo hidrometeorológicos e hidroclimáticos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático; y que la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres definirá los lineamientos para que los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres incorporen estas acciones.

Finalmente, es preciso indicar que durante el proceso de actualización se evidenció la necesidad de modificar el artículo 2.3.1.2.2.5.1. del Decreto 1081 de 2015 que compiló el artículo 20 del Decreto 1974 de 2013 que a su vez reglamentó el artículo 34 de la Ley 1523 de 2012 por medio de la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en el sentido de indicar que las actualizaciones del componente programático del Plan Nacional de Gestión del Riesgo deberán realizarse conforme a los resultados de la aplicación de la metodología de evaluación de que trata el artículo 2.3.1.2.2.4.2. del Decreto 1081 de 2015 y no con la expedición de los planes de desarrollo nacionales, en tanto, el ejercicio de reglamentación del procedimiento de actualización debió tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1523 de 2012 que expresamente dispone que “(...) **los organismos de planificación nacionales, regionales, departamentales, distritales y municipales, seguirán las orientaciones y directrices señalados en el plan nacional de gestión del riesgo y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial, en lo relativo a la incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante ambiental que debe ser considerado en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de tal forma que se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y**

proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial.

(Subrayado y negrilla fuera de texto original)

Lo anterior debido a que contrario a lo previsto en el artículo 2.3.1.2.2.5.1. del Decreto 1081 de 2015, el proceso de elaboración del Plan de desarrollo Nacional implica que la instancia de planificación nacional en su formulación recoja la agenda internacional (convenios, acuerdos y demás compromisos adquiridos en temas variados, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS), así como los asuntos priorizados en otros instrumentos de planeación, como los planes decenales, los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), los documentos del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), planes sectoriales, planes prospectivos, planes estratégicos, **políticas públicas**, normas y sentencias o decisiones de las cortes u otros órganos de las ramas del poder político, entre otros, en tanto, todos estos configuran las líneas programáticas y de actuación del gobierno de turno en el territorio nacional y explicitadas en el máximo instrumento de planificación del desarrollo nacional, circunstancia que justifica la modificación de la mencionada disposición normativa.

Así las cosas, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres no debe ajustarse a los planes nacionales de desarrollo, sino por el contrario, armonizar éstos planes a la política nacional de gestión del riesgo de desastres y su principal instrumento de planeación.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

24 sectores y sus entidades adscritas, entes territoriales con 32 departamentos y 1102 municipios según lo establece la Ley 1523 de 2012 en sus Artículos 8, 9 y 12.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

- **Constitución Política de Colombia**

Artículo 2 “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en **Colombia**, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Artículo 79. “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

Artículo 189 *“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

... 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

- **Decreto 4147 de 2011** “Por medio de la cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”, donde se expiden funciones para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD.
- **El Decreto 2672 de 2013** “Por el cual se modifica parcialmente la estructura de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”.
- **Ley 1523 de 2012** “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”

Artículo 33 *“Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Es el instrumento que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante las cuales se ejecutan los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, en el marco de la planificación del desarrollo nacional.*

Parágrafo. *El Plan Nacional de Gestión del Riesgo abordará las acciones necesarias para la identificación y análisis del riesgo, el monitoreo de los factores de riesgo, la comunicación del riesgo, la reducción de los factores de riesgo mediante la intervención correctiva y prospectiva, la protección financiera, la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación, entendiéndose: rehabilitación y reconstrucción; sistemas de información, consolidación de la política nacional de información geográfica y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales – ICDE y el fortaleciendo institucional, entre otras”.*

Artículo 34 *“...El plan nacional y sus actualizaciones serán adoptados mediante decreto expedido por el Presidente de la República. El Gobierno Nacional reglamentará en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley, el procedimiento de expedición y actualización del plan nacional de gestión del riesgo que será de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades responsables”.*

- **Decreto 1974 de 2013**, “por el cual se establece el procedimiento para la expedición y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo contenido en el decreto 1081 a partir del año 2015”
- **El Decreto 1081 de 2015** “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República” **Libro 2.** Régimen Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, **Título 2** “Directrices generales de técnica normativa” en el **Capítulo 2** “Procedimiento para la Expedición y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo”,

Sección 2 “Plan Nacional de Gestión del Riesgo”, **Subsección 5** “Actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo”.

Artículo 2.3.1.2.2.1.1. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Contendrá los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante las cuales se ejecutarán los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, en el marco de la planificación del desarrollo nacional. PARÁGRAFO . El Plan Nacional de Gestión del Riesgo se formulará con una proyección de tres periodos constitucionales de gobierno a partir de su adopción.

Artículo 2.3.1.2.2.1.4. El componente programático y de inversiones. Definirá para cada una de las estrategias formuladas, los programas y los proyectos de inversión con indicación de sus objetivos y metas nacionales, sectoriales y territoriales, los responsables de su implementación, las fuentes de financiación y los recursos de inversión previstos para tal fin en el corto, mediano y largo plazo.

Artículo 2.3.1.2.2.2.1. Formulación. Consiste en el proceso secuencial y participativo por el cual se llevará a cabo la elaboración del Plan Nacional de Gestión del Riesgo. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres es la instancia encargada de elaborar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo con los insumos provenientes de los comités nacionales de gestión del riesgo y de los consejos territoriales. Las etapas para llevar a cabo la formulación son: direccionamiento, consulta, sistematización y análisis y validación

Artículo 2.3.1.2.2.3.1. Aprobación del Plan. El Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres enviará la propuesta del Plan Nacional de Gestión del Riesgo a cada uno de los integrantes del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo, para que en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario, realicen la respectiva revisión, análisis y sugerencias. La propuesta ajustada del Plan, será presentada al Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en un término no superior a treinta (30) días, por el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para su aprobación.

Artículo 2.3.1.2.2.4.2. Seguimiento y evaluación. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres con la orientación de los comités nacionales para la gestión del riesgo, diseñará la metodología para el seguimiento y evaluación a la ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo.

Artículo 2.3.1.2.2.4.4. Evaluación del Plan. Este proceso tendrá en cuenta los resultados del cumplimiento de los objetivos, las metas y la ejecución presupuestal de los diferentes proyectos con base en los indicadores diseñados para el efecto y se medirá el impacto en función de los programas y de los objetivos de los procesos de la gestión del riesgo.

Artículo 2.3.1.2.2.5.1. “Actualización. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo podrá ajustarse de acuerdo con las necesidades y los nuevos contextos en materia de gestión del riesgo de desastres y seguirá el mismo procedimiento establecido para su formulación y aprobación.

Las actualizaciones permitirán ajustes y cambios en el componente programático y se realizarán cada cuatro (4) años conforme al plan nacional de desarrollo vigente”.

Artículo 2.3.1.2.2.5.2. Actualización extraordinaria. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo podrá someterse a actualizaciones extraordinarias, tanto en su componente general como en el programático cuando se presente una de las siguientes situaciones:

- a. Modificaciones en el marco nacional e internacional sobre la política de gestión del riesgo de desastres;
- b. Modificaciones en la estructura del Estado y/o instituciones de gobierno que impliquen cambios en las competencias y responsabilidades de las mismas;
- c. Declaratoria de situación de desastre nacional.

- **Decreto 308 de 2016**, “Por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”.
- **Ley 1931 de 2018**, “Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”.
- **Decreto Presidencial 1273 del 2020**: “Por el cual se modifica el Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, en relación con las directrices generales de técnica normativa”.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

- **El Decreto 1081 de 2015** “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”, se encuentra vigente.
- **Ley 1523 de 2012** “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, se encuentra vigente.
- **Decreto 308 de 2016**, “Por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”, vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Modifica el artículo 2.3.1.2.2.5.1. del Decreto 1081 de 2015 y deroga los artículos 2º y 3º del Decreto 1478 de 2022.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No hay pronunciamientos de órganos de cierre que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.

3.5. Circunstancias jurídicas adicionales

Con la expedición del presente decreto se busca modificar el artículo 2.3.1.2.2.5.1. del Decreto 1081 de 2015, en lo relacionado con la justificación para la procedencia de la actualización ordinaria del componente programático del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, cada cuatro (4) años conforme al Plan Nacional de desarrollo vigente, en tanto, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 41 de la Ley 1523 de 2012 y los artículos 2.3.1.2.2.4.2 y 2.3.1.2.2.4.4. del Decreto 1081 de 2015, el ajuste de este componente debe sujetarse únicamente a los resultados de la evaluación del principal instrumento de planificación de la gestión del riesgo y contrario al texto vigente objeto de modificación, serán los planes nacionales de desarrollo los que deberán armonizarse con el PNGRD.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No aplica

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No aplica, no obstante, se indica que el Decreto 1081 de 2015 estableció en su Artículo 2.3.1.2.2.6.1. Financiamiento del Plan. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo contará con los recursos de financiación mediante los cuales se dará ejecución y cumplimiento a sus componentes general y programático con el fin de lograr una incidencia sectorial en la ejecución de proyectos del orden nacional y territorial. Parágrafo 1°. Los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se orientarán, asignarán y ejecutarán con base en las directrices que establezca el Plan Nacional de Gestión del Riesgo y con las previsiones especiales que contemplen los planes de acción específicos para la rehabilitación, reconstrucción y recuperación. Parágrafo 2°. Las entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital y municipal, incluirán en sus presupuestos anuales y, en adelante, las partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres. (Decreto 1974 de 2013, art. 22)”

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No se requiere la elaboración de un estudio de impacto ambiental y ecológico, ni de afectación sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Diagnóstico de la relación entre los factores subyacentes y el riesgo de desastres en Colombia.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

<i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	
<p>Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i></p>	<i>No aplica</i>
<p>Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i></p>	
<p>Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i></p>	<i>No aplica</i>
<p>Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i></p>	<i>No aplica</i>
<p>Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i></p>	<i>No aplica</i>

Aprobó:

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ

Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Carmen Elena Pabón Tarazona / Profesional Especializado Oficina Asesora de Planeación e Información
 Nilson Correa Bedoya / Contratista Oficina Asesora de Planeación e Información
 Claudia Cante Maldonado / Contratista Oficina Asesora de Planeación e Información
 María Carolina Morales Buelvas / Contratista Oficina Asesora de Planeación e Información

Revisó: Isabel Cristina Arboleda Lòpez / Jefe Oficina Asesora de Planeación e Información

Revisado en Comité Ampliado UNGRD - 30