Documento de justificación para

planes comunitarios de gestión de riesgo de desastres

UNGRD
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Documento de justificación para planes comunitarios de gestión de riesgo de desastres

Documento de justificación para planes comunitarios de gestión de riesgo de desastres

En el marco de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en Colombia, resulta fundamental fortalecer los procesos que permitan una articulación efectiva entre las dinámicas territoriales, las capacidades institucionales y la participación activa de las comunidades.

La construcción de herramientas, estrategias y lineamientos en esta materia no solo responde a mandatos normativos, sino también a la necesidad de avanzar hacia modelos de gestión más integrales, preventivos y centrados en las realidades locales. En este contexto, el presente documento se consolida como un ejercicio de análisis y justificación que busca sustentar la pertinencia de la propuesta, evidenciando su aporte a los procesos de fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

A partir de la identificación de necesidades, brechas y oportunidades en los territorios, este documento expone los fundamentos técnicos, sociales e institucionales que respaldan la implementación de la iniciativa propuesta.

Su desarrollo recoge elementos clave como la participación comunitaria, el enfoque diferencial y la articulación interinstitucional, reconociendo que la gestión del riesgo es un proceso dinámico que requiere respuestas adaptadas a cada contexto. De esta manera, se plantea una apuesta que no solo responde a los desafíos actuales, sino que también contribuye a la construcción de territorios más resilientes, fortaleciendo las capacidades locales para el conocimiento, la reducción y el manejo de los riesgos.

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República
Javier Pava Sánchez
Director (e)
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo
de Desastres - UNGRD
Rafael Enrique Cruz Rodríguez
Subdirector General
Julián Camilo Arana
Líder Estratégico Grupo Articulador Social y Comunitario

Autores Unidad 3
Jesica Johana Alvarado - Contratista - UNGRD/FNGRD
José Luis Bueno - Contratista - UNGRD/FNGRD
Ximena Aldana - Contratista - UNGRD/FNGRD
Viviana Carrero - Contratista - UNGRD/FNGRD

Corrección de estilo
Angélica María Paz Campo
Oficina Asesora de Comunicaciones
Diseño
Jonatan Reyes Garzón
Oficina Asesora de Comunicaciones

Acrónimo	Significado
AbC	Adaptación basada en Comunidades
AVCA	Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades Ampliado
CDGRD	Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres
CMGRD	Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
IAP	Investigación-Acción Participativa
JAC	Junta de Acción Comunal
LGBTIQ+	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Intersexuales, Queer y más
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIEWG	Open-ended Intergovernmental Expert Working Group
PCGRD	Plan Comunitario para la Gestión del Riesgo de Desastres

PDGRD	Plan Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres
PMGRD	Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNGRD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SNGRD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Contenido

Introducción **8**

1 Objetivos **10**

1.1 Objetivo general 10

1.2 Objetivos específicos 10

2 Alcances 11

3 Marco normativo: lo que puede funcionar en los PCGRD. Articulación con los PDGRD Y PMGRD **13**

3.1 Marco internacional 13

3.1.1 Marco de Sendai 2015- 2030 para la Reducción de Riesgo de Desastres 13

3.1.2 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible 14

3.1.3 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) 14

3.1.4 Conferencia de las Partes sobre Biodiversidad (COP16) 1.4

3.2 Marco nacional 14

3.2.1 Constitución Política de Colombia 14

3.2.2 La Ley 1523 de 2012 16

3.2.3 Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2030 17

3.2.4 Ley 1931 de 2018 — Política Nacional de Cambio Climático 18

3.2.5 CONPES 4058 de 2021 — Estrategia de Largo Plazo para la Carbono Neutralidad y la Resiliencia Climática (E2050) 19

3.2.6 Política Nacional de Educación Ambiental (Decreto 1743 de 1994) y Estrategia Nacional de Educación y Comunicación para la Gestión del Riesgo de Desastres (ENEC-GRD) 19

3.2.7 Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia potencia mundial de la vida 20
3.2.8 Circular 030 de 2022: Participación comunitaria 20
4 Marco conceptual 21
4.1 La comunidad como centro en la Gestión del Riesgo de Desastres 21
4.1.1 Gobernanza del riesgo y su relación con los PCGRD. 22
4.1.2 ¿Por qué es importante lo comunitario en la GRD? 23
4.1.3 Comunidades resilientes y adaptativas 24
4.2 Del decir al decidir: participación incidente en la gestión del riesgo de desastres 25
4.2.1 La participación como columna vertebral de la gestión del riesgo 25
4.2.2 Gestión social del riesgo: reconocer el conocimiento del territorio 26
4.2.3 Gobernanza y control social: corresponsabilidad con incidencia 27
4.2.4 Participación incidente en la GRD 28
5 Enfoques diferenciales e interseccionales en la gestión del riesgo de desastres: hacía planes comunitarios inclusivos 29
5.1 Enfoque diferencial 29
5.2 Enfoque interseccional 30
5.2.1 Enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas 30
5.2.2 Enfoque étnico y cultural 31
5.2.3 Enfoque de género y derechos de las mujeres 31
5.2.4 Enfoque de niños, niñas, adolescentes y juventudes 32
5.2.5 Enfoque de transcurrir vital 32
5.2.6 Enfoque campesino 32
5.2.7 Enfoque para personas con discapacidad 33
6 Justificación metodológica 34
6.1 Pasos metodológicos para la elaboración de Guía metodológica territorial para la implementación de Planes Comunitarios de Gestión del Riesgo de Desastres
7 Estrategia de comunicación: Difundamos el PCGRD 38
7.1 Objetivo general de la estrategia de comunicación 40
7.2 Componentes clave 40
7.3 Fases de la Estrategia de comunicación 40
8 recomendaciones y consideraciones finales 42
8.1 Recomendaciones 42
8.2 Consideraciones finales 43
9. Bibliografía 45

Introducción

La Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en Colombia, en el marco de la Ley 1523 de 2012 y de la segunda actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD 2015–2030), se reconoce como un proceso social, territorial e institucional orientado a proteger la vida, reducir la vulnerabilidad y fortalecer el desarrollo sostenible. Este proceso exige la articulación de esfuerzos entre el Estado, el sector privado, la academia, las organizaciones sociales y las comunidades, para avanzar hacia una gestión integral del riesgo que combine el conocimiento técnico con las capacidades locales y territoriales.

En este contexto, los Planes Comunitarios para la Gestión del Riesgo de Desastres (PCGRD) se constituyen en instrumentos de planeación participativa, diseñados para fortalecer las capacidades de las comunidades en el conocimiento y reducción de riesgos como el manejo de los desastres que enfrentan en su entorno. Su formulación e implementación responden a los principios de corresponsabilidad, participación incidente, equidad e inclusión, promovidos SNGRD.

Los PCGRD contribuyen a la materialización del objetivo 3 del PNGRD, orientado a promover la participación incidente en la GRD y la adaptación frente al cambio climático, así como del objetivo 4, que busca fortalecer la gobernanza del riesgo mediante la articulación entre los diferentes actores territoriales, a través de la armonización y articulación de instrumentos de planificación. Estos planes fortalecen la planeación local, facilitan la toma de decisiones informadas y permiten que las comunidades se reconozcan como actores corresponsables del proceso de GRD en su territorio.

Asimismo, los PCGRD promueven la integración de saberes técnicos y comunitarios, el fortalecimiento del tejido social y la consolidación de mecanismos de coordinación entre las comunidades y las instituciones que conforman el SNGRD. A través de metodologías participativas, facilitan la identificación y caracterización de escenarios de riesgo, la priorización y concertación de acciones de reducción de riesgo, y la definición de estrategias de preparación para la respuesta y preparación para la recuperación.

De esta manera, se convierten en una herramienta fundamental para avanzar en la descentralización efectiva de la GRD, el fortalecimiento de la resiliencia territorial, y la incorporación del riesgo como una variable clave en los

procesos de planeación del desarrollo. Su implementación refleja el compromiso de la UNGRD con la construcción de territorios más seguros, sostenibles y preparados, donde la participación ciudadana sea un eje transversal de la política pública de GRD.

El documento de justificación para PCGRD, tiene como propósito fundamentar, desde los ámbitos normativo, conceptual y metodológico, la importancia de los PCGRD como instrumentos de planeación participativa en el territorio. Se establecen los marcos de referencia, principios y orientaciones estratégicas que sustentan su diseño, articulación institucional y coherencia con el SNGRD. Es decir, orienta y respalda técnicamente la elaboración de la guía metodológica, asegurando una lectura común, unificada y coherente de los PCGRD desde la perspectiva institucional de la UNGRD.

1. Objetivos

1. 1 Objetivo general

Fundamentar desde los ámbitos normativo, metodológico y comunicativo, la importancia de los PCGRD como instrumentos de planeación participativa en el marco del SNGRD, que fortalecen las capacidades locales, integran los saberes comunitarios y técnicos, y promueven la corresponsabilidad de las comunidades en la gestión integral del riesgo.

1.2 Objetivos específicos

- Fundamentar normativamente la formulación de los PCGRD a partir del marco jurídico nacional e internacional vigente asegurando su coherencia con las políticas de GRD y adaptación al cambio climático.

- Reconocer el valor de los saberes comunitarios, ancestrales y locales en la comprensión y GRD, integrándose con el conocimiento técnico en la formulación de los PCGRD.

- Definir los elementos metodológicos que orientan la construcción participativa de los PCGRD enfatizando en la importancia de la identificación de escenarios de riesgo, el fortalecimiento de las capacidades locales y la articulación con los procesos de planeación territorial.

2. Alcances

El documento de justificación tiene el alcance de servir como soporte técnico, conceptual y normativo para la formulación e implementación de los PCGRD desde la UNGRD. En este sentido, se establecen los criterios orientadores, principios institucionales y referentes metodológicos que fundamentan la construcción de los mismos, asegurando su coherencia con la política pública y los procesos misionales de la GRD, así como los lineamientos nacionales vigentes.

Este documento no desarrolla procedimientos operativos ni se describe paso a paso las actividades para la elaboración de los PCGRD, sino que define el marco de referencia institucional que orienta y respalda técnicamente los instrumentos complementarios para tal fin, en particular para l*a guía metodológica territorial para la construcción de PCGRD.*

Desde este alcance, el documento busca fortalecer la articulación entre la UNGRD, los CDGRD, los CMGRD y las comunidades, promoviendo procesos participativos, coherentes y alineados con los principios de corresponsabilidad, gobernanza del riesgo y participación incidente.

En el marco de la implementación de los PCGRD, se han desarrollado cuatro productos orientados a facilitar la comprensión, la apropiación y la aplicación de los enfoques comunitarios en la GRD. Estos productos buscan responder a las necesidades de los diferentes actores del SNGRD, promoviendo procesos participativos, inclusivos y articulados entre lo técnico, lo comunitario y lo territorial.

» Por un lado, el **documento de justificación de PCGRD,** sustenta desde lo normativo, metodológico y comunicativo la importancia de reconocer a las comunidades y sus saberes ancestrales y conocimientos en la GRD a través de la construcción de PCGRD.

» **La guía metodológica territorial para la construcción de planes comunitarios de gestión del riesgo de desastre** es un instrumento diseñado principalmente para las comunidades, las organizaciones sociales y demás formas de asociatividad interesadas en desarrollar PCGRD en sus territorios. Esta guía se estructura en siete fases y propone una serie de actividades orientadas a fortalecer las capacidades comunitarias en la GRD.

Adicionalmente, la guía puede servir como una herramienta de apoyo para los CDGRD y CMGRD, en su labor de acompañamiento técnico y metodológico a las comunidades en la construcción de sus planes.

» Por su parte, **caja de herramientas para crear, dialogar y cuidar el territorio** está dirigida a los CDGRD y CMGRD que acompañan procesos comunitarios, aunque también pueden ser utilizadas por las mismas comunidades para la elaboración de los PCGED. Contiene una variedad de instrumentos prácticos que complementan y refuerzan las actividades propuestas en la guía metodológica, facilitando así su implementación en el territorio.

» La **guía de facilitadores** es una herramienta que acompaña el proceso pedagógico para quienes son facilitadores en la elaboración de los PCGR. Está dirigida a coordinadores territoriales, líderes comunitarios, docentes, integrantes de juntas de acción comunal, y demás actores públicos, privados y comunitarios como organismos de preparación y respuesta pertenecientes al SNGRD y demás organizaciones y entidades, que, desde su rol, contribuyen a fortalecer las capacidades de autoprotección y resiliencia comunitaria.

En conjunto, estos instrumentos buscan fortalecer la gobernanza del riesgo en los territorios, reconociendo a las comunidades como actores claves en la gestión integral del riesgo de desastres. Su implementación promueve el fortalecimiento del tejido social, la autonomía comunitaria y la sostenibilidad de los procesos locales en el marco del SNGRD.

3. Marco normativo: lo que puede funcionar en los PCGRD articulación con los PDGRD Y PMGRD

El marco normativo que sustenta los PCGRD, cumple una función estructurante y argumentativa dentro del SNGRD, ya que reconoce la participación comunitaria, la corresponsabilidad y la gobernanza como principios fundamentales de la GRD en el territorio. En esta línea, las disposiciones de carácter nacional e internacional aquí referenciados no constituyen un compendio exhaustivo ni de aplicación directa, sino que operan como referentes institucionales que orientan, respaldan y dan coherencia a la formulación e implementación de los PCGRD desde la UNGRD, en articulación con los CDGRM y CMGRD.

Así, el marco normativo legitima el rol activo de las comunidades en los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, y aporta las bases jurídicas y políticas necesarias para fortalecer la planeación participativa y la incidencia comunitaria de los PCGRD en los territorios.

3.1 Marco internacional

3.1.1 Marco de Sendai 2015- 2030 para la Reducción de Riesgo de Desastres

El Marco de Sendai 2015- 2030 para la Reducción del Riesgo de Desastres, aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, establece una línea de ruta internacional para prevenir nuevos riesgos y reducir los existentes.

Uno de sus pilares más importantes es la participación activa de las comunidades en todas las etapas de la GRD. El marco enfatiza la necesidad de promover capacidades a los actores locales, construir gobernanza que respete la inclusión, la equidad, el enfoque de derechos y que fortalezca las capacidades, lo que está en consecuencia con el propósito de los PCGRD como instrumentos de planeación participativa.

3.1.2 La agenda 2030 para el desarrollo sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados por los estados miembros de las Naciones Unidas, tienen como meta erradicar la pobreza, cuidar el medio ambiente y construir comunidades más resilientes.

En particular, el ODS 11 ("ciudades y comunidades sostenibles") y el ODS 13 ("acción por el clima") subrayan la importancia de fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación de las comunidades frente a desastres. Los PCGRD juegan un papel clave en el logro de estos objetivos al fomentar la planificación participativa, un enfoque territorial y la preparación comunitaria.

3.1.3 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)

Los efectos del cambio climático están provocando un aumento en la frecuencia e intensidad de fenómenos naturales extremos. La CMNUCC y el Acuerdo de París (2015) reconocen la importancia de los actores locales y fomentan mecanismos de adaptación climática que se basan en el conocimiento comunitario y ancestral. Los PCGRD, al integrar estos saberes y promover la organización local ante eventos extremos, se convierten en una estrategia concreta para adaptarse al cambio climático con un enfoque de justicia climática.

3.1.4 Conferencia de las partes sobre biodiversidad (COP16)

La COP16, celebrada en Cali (2024), ratificó los compromisos del Marco Global de Biodiversidad de Kunming-Montreal, el cual promueve la conservación de la naturaleza, la restauración de ecosistemas y la reducción de los riesgos asociados a la degradación ambiental. Este marco reconoce que la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático deben abordarse de manera integrada con la protección de la biodiversidad, destacando el p apel de las comunidades locales y étnicas como guardianas del territorio.

3.2 Marco nacional

3.2.1 Constitución Política de Colombia

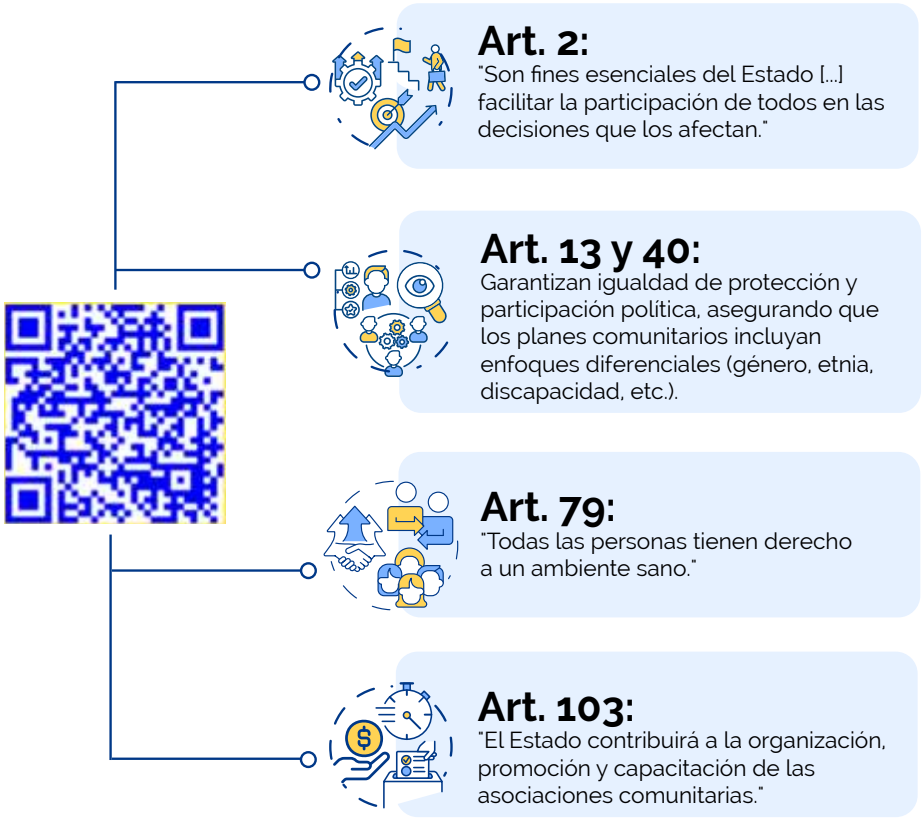
La Constitución Política de 1991 reconoce la soberanía del pueblo y el derecho de todas las personas a participar en las decisiones que inciden sobre su entorno. Esta participación, más allá de lo electoral, se expresa en procesos cotidianos de organización comunitaria, planeación territorial y defensa

del bien común. El Estado tiene la responsabilidad de facilitar esta participación, como mecanismo de inclusión, reconocimiento y ejercicio pleno de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, la GRD no es tarea exclusiva de las instituciones, sino un proceso social compartido. En éste confluye el conocimiento técnico y el saber territorial, en diálogo respetuoso entre actores diversos. Participar en la GRD es un acto de cuidado colectivo, que fortalece los lazos comunitarios, promueve el aprendizaje mutuo y nos permite imaginar y construir juntos un presente y un futuro más dignos para todas y todos.

Las siguientes gráficas, acompañadas por códigos QR, permiten profundizar en los contenidos normativos del PCGRD. Escaneando cada código podrá consultar documentos clave, que complementan el marco legal.

Constitución política de Colombia



Gráfica 1. Elaboración propia

3.2.2 La Ley 1523 de 2012

La Ley 1523 nos recuerda que no existen "desastres naturales", sino por las formas en que nos relacionamos con el entorno. Además, plantea la GRD como una responsabilidad compartida, que debe ser abordada desde el conocimiento y la reducción del riesgo como el manejo de desastres con la participación activa de las comunidades.

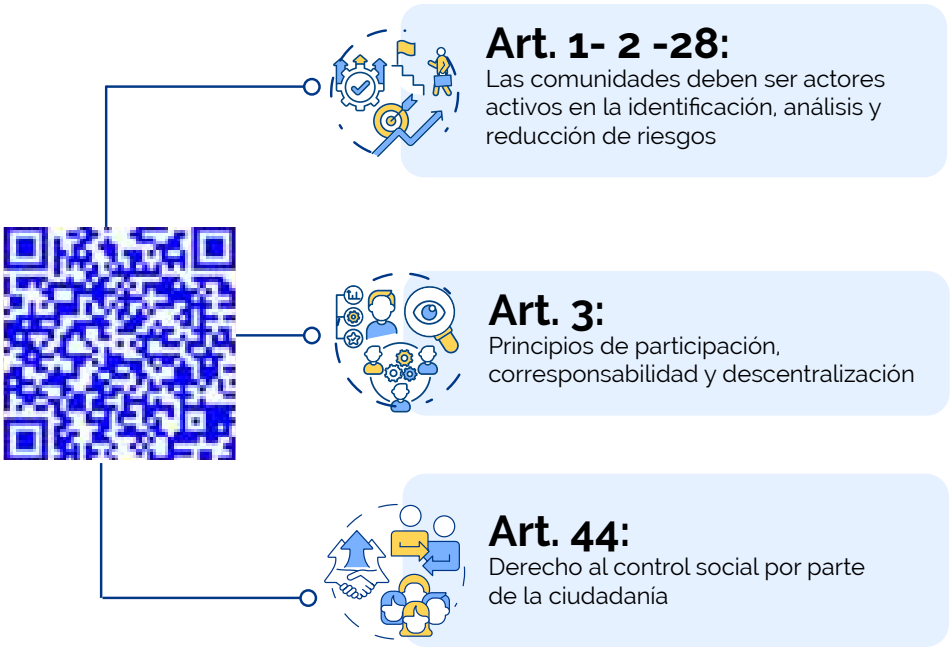
La Ley promueve la equidad, la diversidad cultural, la solidaridad y la participación como valores fundamentales. Estas directrices reconocen que la GRD debe ser incluyente, respetuosa de los derechos y adaptada a los contextos específicos de cada territorio.

En coherencia con este enfoque, la Ley establece que la GRD es un proceso social que requiere la participación activa de las comunidades (Art. 1), y asigna a los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo (definidos en el Artículo 15 como instancias de orientación y coordinación del SNGRD) la responsabilidad de integrar entidades públicas, privadas y comunitarias.

Esta integración implica que dichos Consejos deben garantizar mecanismos efectivos de participación y representación en sus deliberaciones y decisiones. De igual manera, el Artículo 18 refuerza esta obligación al señalar que el Sistema debe articular a organizaciones sociales y comunitarias, mientras que el Artículo 34 dispone que los consejos territoriales aportan insumos al PNGRD, función que requiere procesos participativos que recojan las visiones y necesidades locales.

En conjunto, estos artículos permiten afirmar que la Ley establece que los consejos territoriales deben asegurar mecanismos de participación que garanticen la incidencia comunitaria en la planificación y en la GRD en el territorio.

Ley 1523 de 2012



Gráfica 2. Elaboración propia

3.2.3 Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2030

Este Plan traza una ruta para materializar los principios de la Ley 1523 y reconoce a las comunidades como actores fundamentales, propone la participación incidente y la gobernanza territorial como ejes para consolidar procesos sostenibles y con legitimidad social.

La participación incidente implica la promoción de espacios en donde las comunidades puedan proponer, deliberar y decidir, a través del uso de metodologías participativas, el respeto por las formas organizativas existentes y el fortalecimiento de liderazgos locales.

Por su parte, la gobernanza del riesgo se entiende como una construcción colectiva que requiere confianza, transparencia y articulación efectiva entre actores públicos, privados y comunitarios, lo que permite tejer redes, abrir canales de diálogo horizontal y asegurar mecanismos de seguimiento ciudadano.

Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015 - 2030

Gráfica 3. Elaboración propia

3.2.4 Ley 1931 de 2018 — Política Nacional de Cambio Climático

Esta Ley establece los principios, objetivos e instrumentos para fortalecer la resiliencia del país frente a los impactos del cambio climático e incorpora la adaptación como un componente transversal del desarrollo sostenible. La norma introduce el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), que promueve la coordinación entre las entidades públicas, privadas y comunitarias.

En coherencia con este marco, los PCGRD se consolidan como herramientas complementarias de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático (PIGCC), al promover acciones locales de adaptación y la reducción del riesgo asociado a fenómenos climáticos extremos.

3.2.5 CONPES 4058 de 2021 — estrategia de largo plazo para la carbono neutralidad y la resiliencia climática (e2050)

Este documento define la hoja de ruta para la descarbonización del país al año 2050 y establece medidas para fortalecer la resiliencia climática en todos los sectores. El CONPES reconoce la importancia de los enfoques territoriales y participativos en la construcción de estrategias de adaptación, coherentes con el papel de los PCGRD como instrumentos comunitarios de planeación para la reducción del riesgo y la adaptación climática.
Política Nacional de Educación Ambiental (Decreto 1743 de 1994), Estrategia Nacional de Educación y Comunicación para la Gestión del Riesgo de Desastres (ENEC-GRD)

Ambos marcos impulsan la formación ciudadana para la sostenibilidad ambiental y la cultura del riesgo. Los PCGRD se alinean con estos instrumentos al promover procesos de educación y comunicación participativa, fortaleciendo el conocimiento local y la apropiación comunitaria sobre el riesgo y el cambio climático.

3.2.6 Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida

El actual Plan Nacional de Desarrollo impulsa una transformación territorial basada en la justicia ambiental, el reconocimiento de las comunidades y el fortalecimiento de la organización social.

Promueve la participación incidente, en la que las decisiones se construyen con los territorios y no sobre ellos. En este marco, los PCGRD son reconocidos como herramientas legítimas de planeación desde las bases, que pretenden fortalecer las capacidades comunitarias, incorporando enfoques diferenciales, garantizando la voz de todos los actores de la comunidad y vinculando los saberes locales a la formulación de políticas públicas.

De manera específica, el título 1 de las bases del Plan Nacional de Desarrollo —*ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental*— sitúa el agua como eje estructurante de las decisiones territoriales, impulsando un modelo de desarrollo que respete los límites ecosistémicos y priorice la vida. En este contexto, la GRD se entiende como una apuesta de país para consolidar territorios resilientes, ambientalmente sostenibles y socialmente justos.

En consecuencia, el *catalizador 1*, denominado **justicia ambiental y gobernanza inclusiva**, resalta la importancia de fortalecer los mecanismos comunitarios de participación, incorporar los saberes ancestrales y populares, y avanzar en la implementación del Acuerdo de Escazú como herramienta clave para el acceso a la información, la participación incidente y la vigilancia ciudadana en temas ambientales y de riesgo.

Asimismo, promueve la articulación de sistemas locales de conocimiento, monitoreo ambiental y control social, reforzando el rol de las comunidades como sujetos activos en la GRD y la protección del territorio.

3.2.8 Circular 030 de 2022: Participación comunitaria

La Circular 030 emitida por la UNGRD subraya la necesidad de garantizar la participación comunitaria de manera efectiva en los procesos de GRD, promoviendo el fortalecimiento de espacios de encuentro como los consejos y comités locales.

Estos espacios deben asegurar la inclusión de diversos actores de la comunidad, con el propósito de consolidar prácticas colectivas de cuidado, resiliencia y adaptación frente a eventos de origen natural o antrópico.

En este marco, la circular orienta a las entidades territoriales para que incorporen la GRD en sus planes de desarrollo, integrando enfoques diferenciales, culturales y de derechos, mediante metodologías participativas como talleres diagnósticos, ejercicios de cartografía social y la implementación de sistemas de alerta temprana de base comunitaria. Asimismo, se promueve la inclusión de saberes ancestrales, reconociendo las prácticas tradicionales de manejo ambiental y respuesta a emergencias, al tiempo que se enfatiza un enfoque diferencial que priorice a grupos históricamente vulnerables, tales como mujeres, niños, adultos mayores y pueblos étnicos.

4. Marco conceptual

El presente marco conceptual tiene como propósito establecer los referentes teóricos y analíticos que orientan la comprensión de los PCGRD como instrumentos de participación en el territorio.

Desde una perspectiva institucional, este marco busca delimitar conceptos claves que sustenten el enfoque comunitario de la GRD, el reconocimiento de las comunidades como actores centrales y la importancia de la participación incidente de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

Los conceptos aquí desarrollados constituyen la base conceptual que orienta las decisiones metodológicas y la incorporación de enfoques diferenciales e interseccionales en coherencia con los principios del SNGRD.

4.1 La comunidad como centro en la GRD

La GRD ha experimentado una transición notable en las últimas décadas, pasando de modelos centrados exclusivamente en la respuesta a emergencias hacia un enfoque integral que articula el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres.

Este cambio incorpora de manera decisiva la participación activa de las comunidades como parte esencial de los procesos territoriales. La GRD comunitaria, en este marco, se consolida no solo como una alternativa deseable, sino como una necesidad para fortalecer la gobernanza del riesgo en los territorios, reconociendo a las comunidades no como receptoras pasivas, sino como corresponsables en este proceso.

Bajo esta perspectiva, el presente apartado desarrolla una aproximación conceptual a la GRD comunitaria, entendida como el conjunto de acciones, estrategias y mecanismos de participación mediante los cuales las comunidades contribuyen a fortalecer las capacidades locales y a mejorar la articulación con las entidades que integran el SNGRD, favoreciendo procesos más incluyentes y sostenibles de gestión integral del riesgo.

4.1.1 Gobernanza del riesgo y su relación con los PCGRD

Según la OIEWG (citado por el PNGRD, pág. 30), la gobernanza del riesgo es un sistema de instituciones, mecanismos, marcos normativos y jurídicos, entre otras disposiciones, que tiene por objeto orientar, coordinar y supervisar la reducción de los riesgos de desastres y las políticas conexas.

En el marco de la gobernanza del riesgo promovida por el SNGRD, los PCGRD son instrumentos de planeación participativa que fortalecen la articulación entre las comunidades, las autoridades locales, la academia, el sector privado y otras organizaciones sociales.

A través de los PCGRD se consolidan procesos de organización, toma de decisiones y acción coordinada frente a los riesgos de desastres que afectan a los territorios. Esta articulación se enmarca en los principios de corresponsabilidad, participación e integración establecidos en el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012 y en la apuesta del PNGRD 2015–2030 (segunda actualización) por fortalecer la gobernanza del riesgo en todos los niveles territoriales.

El PNGRD señala que la gobernanza del riesgo de desastre debe generar condiciones políticas, instrumentales, organizativas, y de seguimiento y control para el desarrollo de la GRD (pág. 30). Por tanto, esta gobernanza debe ser inclusiva, colectiva y eficiente, promoviendo escenarios de participación social e incidencia que reflejan los análisis comunitarios y permitan su articulación con las entidades territoriales, los sectores gubernamentales y otras autoridades locales pertinentes.

Desde esta perspectiva, los PCGRD —como lo plantea el Marco de Sendai— buscan facultar a las autoridades locales, mediante instrumentos regulatorios y financieros, para que trabajen en conjunto con la sociedad civil, las comunidades, los pueblos indígenas y migrantes en la GRD a nivel local (pág. 18).

La gobernanza del riesgo implica que las comunidades codiseñen, implementen y evalúen las acciones de GRD. Esto fortalece la gobernanza local del riesgo, entendida como la capacidad colectiva de tomar decisiones frente a las amenazas.

4.1.2 ¿Por qué es importante lo comunitario en la GRD?

La comunidad mantiene una relación intrínseca con el territorio que habita; es decir, reconoce su entorno, los riesgos específicos que enfrenta y cómo estos han afectado históricamente sus vidas y sus decisiones cotidianas. Además, la GRD no es homogénea, por lo que los análisis, las acciones y la autonomía que emergen desde lo colectivo son fundamentales para diseñar medidas efectivas y adaptadas a los múltiples y complejos contextos presentes en Colombia.

Las comunidades poseen un conjunto de conocimientos territoriales, sociales y culturales que constituyen un insumo indispensable para la formulación de planes, programas y proyectos de GRD.

Estos saberes deben ser integrados de manera efectiva en los procesos de la GRD y, además, corresponderse con la asignación de recursos, la inclusión en los presupuestos y la participación en espacios de decisión. Esto se justifica en que son precisamente las comunidades quienes experimentan de manera directa los impactos de los desastres y, en consecuencia, deben ocupar un lugar central en el conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, garantizando así procesos más pertinentes, equitativos y sostenibles.

La participación comunitaria en el marco de la GRD fortalece las capacidades locales en todos los procesos del ciclo: el conocimiento, la reducción del riesgo y el manejo de desastres. A través de su participación activa, las comunidades contribuyen a identificar amenazas, reducir vulnerabilidades, promover prácticas seguras y fortalecer la preparación y respuesta frente a eventos adversos.

Esta adaptación implica no solo transformar las necesidades físico-espaciales del contexto, sino también reforzar los vínculos comunitarios y el tejido social que han construido las y los pobladores (Rivera, 2020). Se construye confianza, redes de apoyo y cuidado en medio de las crisis, lo que posibilita la autogestión, la corresponsabilidad y el diálogo con las instituciones, en relación con el papel social y técnico de la GRD.

Asimismo, involucrar a la comunidad en la GRD fomenta y refuerza escenarios de resiliencia; es decir, fortalece la capacidad de recuperarse y adaptarse frente a futuros eventos adversos. Por ello, las acciones construidas colecti-

vamente en el marco de los PCGRD deben fundamentarse en un principio de sostenibilidad, basado en la apropiación social y el compromiso institucional y comunitario a largo plazo con su implementación.

Los PCGRD parten de un diálogo social que, a través de metodologías participativas, busca integrar conocimientos territoriales y técnicos, con el fin de articularse con los CTGRD, CMGRD y CDGRD. De acuerdo con el PNGRD, las comunidades y ciudadanía resiliente son agentes activos que interactúan con los cuatro ejes de armonización territorial: entidades territoriales, sectores estratégicos, comunidades y organizaciones sociales, y academia.

En este marco, los PCGRD actúan como instrumentos de planeación participativa que fortalecen esa interacción, articulando las acciones comunitarias con las instancias institucionales del SNGRD y contribuyendo a una gobernanza del riesgo más efectiva en el territorio.

En este sentido, se debe pensar en una seguridad territorial y contextual como parte de un desarrollo integral, sostenible y humano, es por esto que lo comunitario en la GRD es indispensable no sólo por razones técnicas, sino por su valor político, social y cultural.

Representa una vía para construir paz territorial, fortalecer la democracia participativa, y enfrentar las múltiples crisis (climática, ambiental, social) desde el protagonismo de las comunidades.

4.1.3 Comunidades resilientes y adaptativas

Las comunidades, como centro en la GRD, son también las más vulnerables en los diversos contextos que caracterizan al país. Por esta razón, desde los PCGRD se propone vincularlas con categorías como la **resiliencia** y la **adaptabilidad**, que, aunque relacionadas, no son conceptos idénticos. Ambas aluden a la capacidad de las comunidades para enfrentar cambios o crisis, pero con enfoques diferenciados.

Por un lado, la **resiliencia comunitaria**, según la Cruz Roja (2021), es la capacidad de las personas y comunidades expuestas a desastres, crisis y vulnerabilidades subyacentes para prever los efectos de las conmociones y factores de estrés, prepararse para afrontarlos, reducir su impacto y recuperarse sin comprometer su futuro a largo plazo (pág. 5).

En los PCGRD, las comunidades resilientes son aquellas capaces de liderar procesos de preparación, mitigación y respuesta, mediante la identificación de riesgos desde el conocimiento de su territorio y sus dinámicas. Asimismo, cumplen un rol clave en la intervención prospectiva, al participar en la toma de decisiones comunitarias sobre el uso del suelo, las prácticas productivas y la planificación local, contribuyendo a evitar la generación de nuevos riesgos y a fortalecer la sostenibilidad del territorio.

Por otro lado, la **adaptación basada en comunidades (AbC)**, según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2013), es una estrategia donde las comunidades son protagonistas en los procesos para reducir su vulnerabilidad y aumentar su capacidad adaptativa frente a los impactos reales o esperados del cambio climático. La AbC combina saberes locales con conocimientos externos, prioriza a las poblaciones más vulnerables y asegura la inclusión de enfoques diferenciales y de derechos, promoviendo un desarrollo sostenible, humano y digno.

Tanto las comunidades resilientes como las adaptativas buscan afrontar los cambios y crisis derivados de los desastres. Mientras las primeras se orientan a recuperar la funcionalidad y estabilidad del territorio después de un evento, las segundas promueven transformaciones sostenibles que fortalezcan la capacidad local de anticiparse y adaptarse a nuevas condiciones.

En el marco de los PCGRD, estas dos perspectivas se complementan y se integran en su diseño metodológico, al promover acciones que no solo permiten la recuperación frente a los impactos, sino también la adaptación progresiva al cambio climático, la reducción de vulnerabilidades y el fortalecimiento de la resiliencia territorial.

4.2 Del decir al decidir: participación incidente en la gestión del riesgo de desastres

4.2.1 La participación como columna vertebral de la gestión del riesgo de desastres

El rol de las comunidades en la GRD debe ser transformador, vinculante y propositivo; aquí es donde cobra sentido el concepto de participación incidente, entendida como una forma de participación en la que los aportes de la comunidad no solo se consideran, sino que tienen un efecto real y decisivo en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos.

Este enfoque se alinea con lo establecido en el PNGRD, el cual señala que la intervención sobre el riesgo de desastre "implica la participación incidente de la población en la propia intervención", lo que exige "generar los instrumentos a través de los cuales esta participación puede ser realizada" (UNGRD, 2024). Asimismo, el PNGRD incorpora la participación incidente como eje estratégico al formular, en su objetivo 3, "promover la participación incidente en la GRD de desastres y la adaptación frente al cambio climático, teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas de la población y de la sociedad en los territorios" (UNGRD, 2024)

En este contexto, el diseño de los PCGRD se concibe como un proceso participativo y colaborativo, acompañado técnicamente por las entidades competentes y sustentado en los saberes locales y las experiencias cotidianas de las comunidades. De esta manera, la participación incidente se consolida como una estrategia fundamental para fortalecer la gobernanza del riesgo, promover el empoderamiento comunitario y garantizar la pertinencia y sostenibilidad de las acciones en el territorio.

4.2.2 Gestión social del riesgo: reconocer el conocimiento del territorio

La GRD según la Ley 1523 de 2012, reconoce que el riesgo es una construcción social, resultado de la interacción entre amenazas, vulnerabilidades, exposiciones y capacidades. Por tanto, su gestión debe partir del análisis de las causas estructurales de la vulnerabilidad, considerando los factores sociales, económicos, ambientales y culturales que la generan.

Esto implica adoptar un enfoque integral de la GRD que combine los componentes técnicos con la comprensión de las dinámicas sociales y territoriales, fortaleciendo la participación de las comunidades y la articulación interinstitucional para reducir las condiciones que originan el riesgo y fortalecer la resiliencia en los territorios.

Desde esta mirada, las comunidades no son objetos pasivos de protección, sino sujetos sociales con la capacidad de diagnosticar, planear, organizar y actuar frente al riesgo, debido a que conocen las dinámicas del territorio, los puntos críticos, las experiencias de desastres pasados y las estrategias de resiliencia desarrolladas a lo largo del tiempo.

En este contexto, orientar la formulación de PCGRD implica habilitar espacios de diálogo de saberes, metodologías participativas y procesos de formación que fortalezcan la

comprensión del riesgo desde la comunidad. Esta orientación debe ir acompañada de herramientas técnicas y pedagógicas que permitan a las comunidades codiseñar sus propios instrumentos de planificación territorial del riesgo.

En coherencia con esta comprensión de la GRD como un proceso social y territorial, las comunidades cumplen un rol activo y corresponsable en los tres procesos de la GRD. En el conocimiento del riesgo, aportan su conocimiento del territorio, la memoria histórica y la identificación de escenarios de riesgo desde la experiencia cotidiana.

En la reducción del riesgo, participan en la priorización de acciones preventivas, la promoción de prácticas de autoprotección y el fortalecimiento de capacidades locales. De manera complementaria, en el manejo de desastres, y especialmente en los procesos de preparación y respuesta, las comunidades desempeñan un papel fundamental en la organización comunitaria, la activación de redes de apoyo, la comunicación del riesgo y la respuesta inicial ante eventos adversos, en articulación con las autoridades locales.

Esta participación integral fortalece la gobernanza del riesgo y contribuye a una gestión más efectiva, oportuna y territorialmente pertinente.

4.2.3 Gobernanza y control social: corresponsabilidad con incidencia

La participación incidente se convierte, entonces, en un mecanismo de democratización de la gobernanza, donde la comunidad no solo aporta información o es receptora de decisiones, sino que codirige el proceso. Esto exige el reconocimiento de la comunidad como actor político y la creación de canales permanentes de interlocución entre instituciones y ciudadanía.

En paralelo, el control social emerge como un mecanismo de participación y se trata del derecho que tienen los ciudadanos de hacer seguimiento, evaluación y vigilancia a las políticas públicas. En el marco de la GRD, el control social permite a las comunidades verificar el cumplimiento de los planes, exigir rendición de cuentas y denunciar omisiones o decisiones arbitrarias.

Cuando los PCGRD surgen de procesos incidentes, el control social se fortalece, porque las comunidades conocen sus contenidos, los sienten suyos y tienen claridad sobre sus metas y responsables.

4.2.4 Participación incidente en la GRD

El diseño de los PCGRD con participación incidente no es solo una aspiración social, sino una responsabilidad institucional. La Ley 1523 de 2012 establece que la GRD debe ser un proceso planificado, permanente, coordinado y participativo, basado en principios como la subsidiariedad, la equidad y la corresponsabilidad. Esto implica que las entidades estatales deben promover mecanismos reales de participación, especialmente a nivel local.

La orientación comunitaria para la formulación de planes debe comprenderse como una política pública que garantice el ejercicio del derecho a participar, a decidir y a controlar la GRD. Esto requiere el diseño de metodologías incluyentes, accesibles, interculturales y adaptadas a las realidades territoriales, especialmente en comunidades rurales, étnicas y de difícil acceso.

Avanzar hacia una GRD centrada en la participación incidente implica cambiar las lógicas tradicionales de planeación, en consecuencia, establecer orientaciones claras para que las comunidades diseñen sus PCGRD es una apuesta por la justicia territorial, la equidad en la toma de decisiones y la construcción de resiliencia desde lo local. La GRD no se limita a una estrategia técnica, sino que constituye una acción colectiva y corresponsable orientada a fortalecer la participación ciudadana y la toma de decisiones informadas en el territorio.

En este marco, los PCGRD son instrumentos de planeación participativa mediante los cuales las comunidades ejercen su corresponsabilidad en el conjunto de procesos de GRD y la articulación con las autoridades locales. De esta forma, los PCGRD fortalecen la gobernanza del riesgo y promueven una ciudadanía activa y comprometida con la seguridad y el desarrollo sostenible de sus territorios.

4.2.5 De los fundamentos conceptuales a la inclusión y metodología de los PCGRD

El marco conceptual desarrollado, permite comprender los PCGRD como instrumentos de planeación participativa sustentados en la gobernanza del riesgo, la participación incidente y el reconocimiento del conocimiento territorial de las comunidades. Desde esta perspectiva, dichos fundamentos conceptuales orientan la forma que se diseña y desarrolla los procesos metodológicos para la formulación e implementación de los PCGRD.

En coherencia con ello, la metodología debe propiciar espacios de diálogo de saberes, construcción colectiva y toma de decisiones informadas, garantizan-

do la incidencia real de las comunidades en los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

Al mismo tiempo, esta orientación conceptual exige la incorporación transversal de enfoques diferenciales e interseccionales, que permitan reconocer las diversas condiciones sociales, culturales, territoriales y de género que inciden en las vulnerabilidades y capacidades comunitarias, evitando abordajes homogéneos del riesgo y asegurando planes comunitarios pertinentes, inclusivos y contextualizados en los territorios.

A partir de estas proyecciones conceptuales, los siguientes apartados desarrollan, de manera complementaria, la orientación metodológica y los enfoques diferenciales que sustentan la construcción de los PCGRD desde la UNGRD.

5. Enfoques diferenciales e interseccionales en la gestión del riesgo de desastres: hacía planes comunitarios inclusivos

Desde las proyecciones conceptuales desarrolladas en el apartado anterior, la incorporación de enfoques diferenciales e interseccionales en la GRD y en la construcción de los PCGRD, se constituye en una condición para orientar procesos metodológicos participativos pertinentes, capaces de promover territorios más seguros, equitativos e inclusivos.

Estos enfoques permiten reconocer la diversidad de las comunidades y las condiciones específicas que inciden en la vulnerabilidad, la exposición y la capacidad de respuesta

frente a los riesgos, fortaleciendo así la resiliencia local y la gobernanza del riesgo. A continuación, se presentan los enfoques diferencial e interseccional, que orientan la formulación de los PCGRD

5.1 Enfoque diferencial

El enfoque diferencial reconoce que los efectos del riesgo y los desastres no impactan de igual manera a todas las personas. Factores como el género, la edad, la pertenencia étnica, la condición de discapacidad, la orientación sexu-

al, la procedencia rural o urbana y la situación socioeconómica influyen en las capacidades y vulnerabilidades de los grupos poblacionales.

Integrar este enfoque en los PCGRD permite diseñar acciones más equitativas y pertinentes, asegurando que la GRD contemple las necesidades, aportes y potencialidades de cada grupo social, y que ninguna población quede excluida de los procesos de prevención, preparación, respuesta y recuperación.

5.2 Enfoque interseccional

El enfoque interseccional complementa al diferencial al permitir analizar cómo se cruzan o combinan múltiples condiciones sociales —como género, etnia, edad, orientación sexual, nivel educativo o situación económica— que pueden aumentar o disminuir la exposición al riesgo.

Desde esta perspectiva, los PCGRD se convierten en espacios que promueven la identificación de vulnerabilidades complejas y el fortalecimiento de capacidades diversas, asegurando que las estrategias comunitarias sean integrales, inclusivas y sostenibles.

Con base en los enfoques diferencial e interseccional, los siguientes apartados recogen recomendaciones dirigidas a diversos grupos poblacionales, orientadas a garantizar una GRD participativa e inclusiva en los PCGRD.

5.2.1 Enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas

Las personas LGBTIQ+ enfrentan múltiples formas de discriminación que se intensifican durante situaciones de emergencia, es por esto que, en contextos de desastres, se ha documentado que muchas veces se ven excluidas de refugios, servicios de salud y procesos de toma de decisiones debido a prejuicios sociales y normativos (Investigaciones Geográficas, 2021), en consecuencia, esta invisibilización institucional aumenta su vulnerabilidad.

Es por esto que incluir dicho enfoque en los PCGRD implica promover procesos participativos donde las personas LGBTIQ+ puedan expresar sus necesidades y aportar sus conocimientos. Además, implica diseñar estrategias de comunicación inclusiva, crear protocolos antidiscriminación en la atención humanitaria y garantizar el acceso equitativo a servicios, en ese sentido, las comunidades LGBTIQ+ pueden aportar una perspectiva crítica sobre los roles tradicionales y fomentar formas más abiertas y equitativas de organización comunitaria.

5.2.2 Enfoque étnico y cultural

Los pueblos étnicos poseen saberes ancestrales fundamentales sobre el manejo del territorio, los recursos naturales, la respuesta frente a eventos adversos y la GRD, sin embargo, enfrentan barreras históricas y estructurales que limitan su participación en la toma de decisiones.

Incorporar el enfoque étnico en los PCGRD implica reconocer los derechos colectivos, respetar las formas propias de gobierno y tomar en cuenta la cosmovisión y los saberes tradicionales. Esto no solo fortalece la legitimidad del plan, sino que amplía las estrategias de prevención y adaptación; es necesario tener en cuenta que las comunidades étnicas pueden liderar procesos de restauración ecológica, monitoreo ambiental y educación intercultural para la reducción del riesgo, aportando con ello soluciones sostenibles y culturalmente adecuadas.

5.2.3 Enfoque de género y derechos de las mujeres

Las mujeres experimentan impactos desproporcionados en contextos de desastres debido a desigualdades estructurales relacionadas con el acceso a recursos, la sobrecarga de roles de cuidado y la violencia de género. Así mismo son ellas quienes también desempeñan roles clave en los procesos en downde se construye la resiliencia comunitaria y juegan un papel crucial en la preparación, respuesta y recuperación en el marco de la GRD.

En los PCGRD, la inclusión del enfoque de género se podría traducir en la promoción de comités de mujeres, la inclusión de indicadores de género, la identificación de necesidades específicas como salud sexual y reproductiva, y el fortalecimiento de redes de apoyo. Las mujeres, al estar generalmente más involucradas en actividades comunitarias, son clave para la organización, la educación comunitaria y la resiliencia colectiva.

5.2.4 Enfoque de niños, niñas, adolescentes y juventudes

Este grupo poblacional es especialmente vulnerable ante los desastres, tanto física como emocionalmente. No obstante, su participación activa ha demostrado ser transformadora.

Los programas educativos en GRD y la formación de brigadas escolares han empoderado a miles de niños, niñas y jóvenes para identificar amenazas, promover acciones preventivas y liderar procesos en sus comunidades (UNGRD, 2013).

Un PCGRD debe implementar este enfoque y considerar la participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes como sujetos de derecho, no solo como receptores de protección. Esto implica diseñar metodologías pertinentes para facilitar espacios seguros de diálogo y el reconocimiento de sus propuestas. Su creatividad, energía e innovación pueden impulsar acciones comunicativas, uso de tecnologías, campañas de sensibilización y acciones concretas desde una mirada generacional.

5.2.5 Enfoque de transcurrir vital

Las personas mayores pueden enfrentar desafíos únicos durante los desastres como: barreras de movilidad, enfermedades crónicas, aislamiento social y poca familiaridad con la tecnología, es por esto que es importante considerar sus necesidades específicas en la

planificación de la GRD a nivel comunitario, asegurando el acceso a información, recursos y apoyo adecuado, sin embargo, también son portadoras de memoria histórica, redes de confianza y conocimientos sobre la historia ambiental del territorio.

En la formulación de PCGRD, el enfoque diferencial hacia los adultos mayores implica considerar sus necesidades específicas en el diseño de rutas de evacuación, sistemas de alerta y servicios de apoyo. Asimismo, su experiencia debe ser reconocida como un activo para la planeación, incluir a los adultos mayores en talleres, ejercicios de simulacro y mapeo de riesgos fortalece el tejido social y refuerza los vínculos intergeneracionales, fundamentales en contextos de crisis.

5.2.6 Enfoque campesino

Los campesinos y campesinas viven frecuentemente en zonas rurales, algunas de estas remotas expuestas a riesgos naturales como inundaciones, deslizamientos y sequías, así mismo la dependencia de la agricultura y la falta de infraestructura incrementan su exposición. No obstante, su profundo conocimiento del territorio y sus prácticas sostenibles deben ser integradas en las estrategias de GRD debido a que constituyen una base invaluable para fortalecer la resiliencia local y promover la sostenibilidad ambiental.

Es por esto que incluir este enfoque diferencial implica diseñar PCGRD que reconozcan las prácticas agroecológicas, el calendario agrícola y las formas colectivas de organización rural. También es clave garantizar el acceso a

medios de vida alternativos y a sistemas de alerta temprana adaptados al entorno rural.

La GRD en contextos campesinos debe ser parte de una estrategia más amplia de justicia territorial y sostenibilidad.

5.2.7 Enfoque para personas con discapacidad

Las personas con discapacidad enfrentan barreras significativas en la GRD, desde la falta de acceso a información hasta la exclusión en la toma de decisiones, en ese sentido, es común que los sistemas de evacuación, los albergues temporales y las campañas de información no estén adaptados a sus necesidades (UNGRD, 2020).

Es por esto que la inclusión de este enfoque en los PCGRD requiere diagnósticos participativos accesibles, uso de lenguaje claro y formatos alternativos (braille, lengua de señas, pictogramas), y la eliminación de barreras físicas. Asimismo, es fundamental contar con rutas de evacuación viables, formación de voluntarios capacitados y mecanismos de monitoreo que garanticen la participación de las personas con discapacidad.

En consecuencia, los enfoques diferenciales e interseccionales en la GRD permiten avanzar hacia una gestión más justa, inclusiva y eficaz. Incorporar estas perspectivas en los PCGRD no solo responde a obligaciones éticas y legales, sino que mejora la calidad de las intervenciones, fortalece el capital social y promueve una cultura de resiliencia adaptada a las realidades locales.

Cada grupo poblacional aporta capacidades únicas que, sí se reconocen y potencian, pueden marcar la diferencia en la reducción del riesgo y la recuperación posterior. Así, los PCGRD se convierten no solo en herramientas técnicas, sino en verdaderos instrumentos de transformación social.

En conjunto, los enfoques diferenciales e interseccionales desarrollados en este apartado permiten comprender que la GRD y la construcción de los PCGRD requieren metodologías contextuales a la diversidad social, cultural y territorial, capaces de reconocer las distintas vulnerabilidades y potenciar las capacidades comunitarias.

Desde este punto de vista, la incorporación de estos enfoques no constituye un componente adicional, sino una condición que orienta la manera en que se diseñan y desarrollan los procesos participativos para la formulación e im-

plementación de los PCGRD. A partir de esta comprensión, el siguiente apartado presenta la justificación metodológica que sustenta la construcción de los PCGRD desde una perspectiva participativa, inclusiva y coherente con los principios de la GRD.

6. Justificación metodológica

En coherencia con los fundamentos conceptuales y los enfoques diferenciales aquí desarrollados, el PNGRD (2024) reconoce a la comunidad como un actor clave en la construcción de los PCGRD. El conocimiento del territorio, la memoria histórica y las prácticas ancestrales y populares de las comunidades permiten fortalecer los procesos de planeación participativa, las redes comunitarias y el protagonismo de los habitantes del territorio en acciones de solidaridad, prevención y preparación en el marco de la GRD.

Sin desconocer las responsabilidades establecidas en la Ley 1523 de 2012, particularmente en su artículo 14, que define a los consejos territoriales como responsables directos de la implementación de los procesos de GRD, la justificación metodológica de los PCGRD se orienta a fortalecer la corresponsabilidad, la articulación institucional y la participación incidente de las comunidades en dichos procesos.

Es por esto que la justificación metodológica tiene como finalidad establecer los fundamentos, criterios y principios que orientan la construcción de los PCGRD desde una perspectiva participativa e inclusiva, sin desarrollar de manera detallada los procedimientos operativos para su formulación o implementación.

En esta línea, este apartado constituye un marco de referencia que sustenta las decisiones metodológicas que se materializan en los instrumentos complementarios, particularmente en la guía metodológica territorial y la cartilla para facilitadores.

Por lo tanto, se asegura una clara distinción entre el fundamento metodológico, que explica el porqué y el para qué de las metodologías adoptadas, y el desarrollo operativo, que detalla el cómo de los procesos y actividades en los distintos contextos territoriales que se encuentra en la guía metodológica territorial para la construcción de PCGRD.

En el caso de los PCGRD, se parte de metodologías fundamentadas en la educación popular, ya que incorporan principios pedagógicos como la construcción colectiva del conocimiento, el diálogo, la participación, el vínculo con la realidad de los educandos y la articulación entre teoría y práctica (Torres, 2011). Desde este enfoque, las estrategias de gestión se construyen de manera colectiva y la elaboración de herramientas de planificación implican identificar los riesgos y diseñar conjuntamente acciones para enfrentarlos.

Desde esta mirada, los PCGRD encuentran en la Investigación-Acción Participativa (IAP) un fundamento metodológico robusto, ya que este enfoque concibe la producción de conocimiento como un proceso colectivo y participativo.

La IAP redefine la relación entre quienes investigan y quienes participan, al reconocer a las comunidades como sujetos capaces de interpretar su realidad y actuar sobre ella (Suárez, 2021). En sintonía, la IAP propone que los procesos de intervención social adquieren sentido cuando se promueven diálogos horizontales, la recuperación histórica y el intercambio de saberes como base para construir estrategias pertinentes y transformadoras (Abarca, 2016). Así, los PCGRD formulados desde la IAP garantizan la participación incidente, potenciando la capacidad comunitaria para analizar su realidad, diseñar acciones y asumir un rol protagónico en la GRD.

La construcción de los PCGRD puede verse fortalecida mediante la incorporación de referentes metodológicos participativos, entre los cuales se encuentra el Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades (AVCA). Esta metodología, desarrollada en el marco de experiencias comunitarias, comparte principios de participación, análisis contextual y reconocimiento del conocimiento territorial, que resultan pertinentes para los procesos de diagnóstico comunitario del riesgo.

Al respecto, el AVCA se reconoce como un referente metodológico complementario, que permite a las comunidades identificar de manera colectiva las amenazas presentes en el territorio, los factores de vulnerabilidad y las capacidades locales existentes, aportando insumos relevantes para la comprensión integral del riesgo.

Su uso no constituye un eje exclusivo ni obligatorio dentro de la metodología para la formulación de los PCGRD desde la UNGRD, sino que su aplicación deberá valorarse de acuerdo con las características del territorio, las capacidades comunitarias y los lineamientos institucionales vigentes.

A través de herramientas como mapas de riesgo, líneas de tiempo, matrices y recorridos comunitarios, el AVCA puede facilitar procesos participativos de análisis y priorización de acciones orientadas a la prevención, mitigación y preparación. No obstante, estas herramientas se entienden como insumos metodológicos de apoyo, cuya aplicación práctica se desarrolla en el marco de la guía metodológica para la elaboración de los PCGRD, garantizando la flexibilidad metodológica y la adaptación a las realidades territoriales.

Con base en este sustento metodológico, los PCGRD se desarrollan mediante una ruta participativa que traduce estos principios en acciones concretas de planeación y gestión local. A continuación, se presentan los pasos metodológicos que orientan su diseño desde una perspectiva participativa:

Gráfica 4. Elaboración propia

6.1 Pasos metodológicos para la elaboración de guía metodológica territorial para la implementación de Planes Comunitarios de Gestión del Riesgo de Desastres[1]

0. Pasos preliminares - alistamiento

0.1 Definir territorio por medio de criterios.[2]
0.2 Diagnóstico territorial.
0.3 Iniciar convocatoria de los actores comunitarios, sociales y del SNGRD.

1. Gestión social y comunitaria

1.1 Mapeo de actores y caracterización comunitaria.
Instrumento: línea de tiempo, diagrama de Venn y formato de acuerdo.

2. Conocimiento y saberes del riesgo

2.1 Identificación técnica y social del territorio.
Instrumento: cartografía social.

3.Procesos comunitarios de reducción del riesgo.

3.1 Gestión comunitaria prospectiva y correctiva para la reducción del riesgo de desastres.
3.2 Actividades3 comunitarias de prevención de nuevos riesgos.
3.3 Acciones comunitarias de mitigación de riesgos existentes.

4. Gestión comunitaria para el manejo de desastres

4.1. Actividades comunitarias de respuesta para el manejo del riesgo de desastres.
4.2 Actividades comunitarias de recuperación para el manejo del riesgo de desastres.

---

[1] Revisar el documento guía metodológico para el desarrollo de cada uno de los puntos.

[2] Criterios: Institucionales: i) Aval del CMGRD, ii) Contar con un PMGRD -no es necesario que esté actualizado-, iii) conocer la circular 030 de la UNGRD, iv) tener la voluntad de realizar PCGRD, v) Tener portafolio de oferta institucional. Comunitarios: i) Contar con una organización social o comunitaria, colectivo, cooperativa y demás manifestaciones organizativas -no es necesario contar con personería jurídica, ii) carta de intención escrita al CMGRD -hacer modelo-, iii) tener la intención de formarse en en PCGRD.

[3] Se entiende por acción como un acto puntual, mientras que la actividad es un conjunto de acciones con propósitos de largo plazo

5. Plan de trabajo para la gestión comunitaria de riesgo de desastres.

5.1 Cronograma de actividades y responsables.
Instrumentos: por definir.

6. Estrategia de comunicación para el conocimiento del riesgo de desastres.

6.1 Actividades de difusión comunitaria.

7. Seguimiento y monitoreo comunitario para la gestión de riesgo de desastres

7.1 Monitoreo al cronograma de actividades para la gestión comunitaria de riesgo de riesgo de desastres.
7.2 Seguimiento al Plan Comunitario para la Gestión de Riesgo de Desastres con el apoyo de veedurías ciudadanas, JAC, organizaciones y otras manifestaciones colectivas.

7. Estrategia de comunicación: difundamos el PCGRD

Implementar una estrategia de comunicación participativa en los PCGRD es esencial para garantizar que el conocimiento técnico se traduzca en acciones comprensibles, útiles y sostenibles para las comunidades. A través del enfoque para viralizar el plan, el PCGRD deja de ser un documento aislado y se convierte en una herramienta vital.

Esto permite que las personas no solo conozcan el contenido del plan, sino que lo comprendan desde sus propios contextos, lo sientan como propio y lo apliquen en su vida cotidiana, fomentando la cultura del cuidado colectivo y la prevención del riesgo.

Además, esta estrategia contribuye a fortalecer los vínculos entre comunidades, líderes sociales e instituciones, facilitando procesos de concertación y corresponsabilidad.

Mediante el uso de herramientas accesibles como videos, piezas gráficas, cartografía social y grupos de WhatsApp territorializados, se promueve una comunicación horizontal, libre de tecnicismos, donde el lenguaje y los referentes locales son protagonistas. Esta metodología permite que todos los actores del territorio participen activamente en la socialización, la validación y la apropiación del plan, haciendo del PCGRD una guía efectiva y legítima para la toma de decisiones en contextos de riesgo.

Finalmente, al incorporar fases específicas de seguimiento y retroalimentación, la estrategia de comunicación garantiza que el proceso no finalice con la entrega del documento, sino que se mantenga en el tiempo a través de mecanismos de evaluación comunitaria, boletines, testimonios y encuentros periódicos con las comunidades en los territorios donde se implemente el PCGRD.

De esta manera, se consolida un ciclo efectivo de comunicación y acción colectiva que fortalece la resiliencia comunitaria y asegura la implementación efectiva del PCGRD. La comunicación, entendida como derecho y como herramienta de transformación, se convierte así en pilar fundamental para la gestión social del riesgo comunitario.

Fases de la Estrategia de comunicación:

Gráfica 5. Elaboración propia

7.1 Objetivo general de la estrategia de comunicación

Difundir el PCGRD mediante una estrategia de comunicación participativa y territorial que permita su comprensión, apropiación, implementación y sostenibilidad por parte de las comunidades y actores institucionales.

7.2 Componentes clave

1. Identidad de la estrategia: "difundamos el plan"

Un concepto que convierte el plan en un bien colectivo, replicable, útil y vivo. El PCGRD no se guarda: se comparte, se conversa y se implementa.

7.3 Fases de la estrategia de comunicación

Fase 1: preparación y diseño participativo

- Documento base del plan: consolidar y ajustar el documento con base en las validaciones previas.
- Alianzas clave: articular con la dupla pedagógica, líderes comunitarios, entidades territoriales y consejos locales de gestión del riesgo de desastre.
- Definir responsables: asignar un equipo de comunicaciones y gestores sociales para liderar la ejecución.

Fase 2: Producción y herramientas de difusión
Lenguaje y estilo:

- Accesible, con enfoque pedagógico, libre de tecnicismos.
- Usar referentes locales, historias reales y lenguaje audiovisual para facilitar la comprensión.

Herramientas:

- Video de socialización (3-5 minutos) explicando ¿qué es el PCGRD? ¿cómo se construyó? y ¿para qué sirve?
- Paseo perifoneo con mensaje adaptado al territorio donde se está implementando el plan.
- Cartografía social: usarla como herramienta visual y de diálogo para contextualizar el plan.
- Piezas gráficas: infografías, afiches, fichas en PDF o impresas para circular en espacios comunitarios.

» WhatsApp territorial: grupos comunitarios existentes donde se puedan compartir cápsulas de información, invitaciones y actualizaciones del proceso.
» Utilización de emisoras comunitarias o medios de comunicación locales
.

Fase 3: Socialización y validación comunitaria

Convocatoria oficial al espacio de socialización:

» Comunidades organizadas.
» Consejo local de gestión del riesgo de desastre.
» Autoridades locales.
» Organizaciones sociales y comunitarias.

Metodología del encuentro:

» Actividad lúdica o participativa.
» Proyección del video.
» Explicación del plan con ayuda de la cartografía y fichas.
» Espacio abierto para aportes, dudas y propuestas.
» Diseño del PCGRD junto con comunidades e instituciones que a compañen.

FASE 4: Entrega y apropiación

» Entrega formal del PCGRD al consejo local o comunitario
» Identificación de personas y organizaciones interesadas en sumarse a la implementación.
» Registro de compromisos y acuerdos para el plan de acción local.
» Entrega de constancias de participación al grupo base que lideró la construcción del plan.

FASE 5: Seguimiento y retroalimentación

Divulgación de resultados del proceso de implementación a través de:

» Boletines comunitarios.
» Nuevas piezas audiovisuales con testimonios.
» Mural comunitario o exposición local.
» Activación de canales de retroalimentación vía WhatsApp, encuentros periódicos o buzones físicos.

Notas finales

- Esta estrategia se basa en el principio de comunicación como derecho y como herramienta de gestión social del riesgo.
- La clave está en territorializar los mensajes, facilitar la comprensión, y crear redes comunitarias que sigan circulando el plan después de la socialización inicial.

8. Recomendaciones y consideraciones finales

8.1 Recomendaciones

¿Cómo se relacionan los planes comunitarios con los instrumentos a nivel municipal y departamental?

Los PCGRD se entienden como instrumentos complementarios de planeación territorial que aportan insumos clave desde la escala local. Los PCGRD recogen el conocimiento comunitario del territorio, la memoria histórica de eventos adversos, la identificación participativa de escenarios de riesgo y las capacidades locales de preparación y respuesta, los cuales constituyen elementos fundamentales para fortalecer los procesos de diagnóstico, priorización y toma de decisiones en los PMGRD[4] y PDGRD.

De esta manera, la articulación entre planes comunitarios, municipales y departamentales favorece una GRD coherente y descentralizada, en la que las decisiones institucionales senutren de los procesos comunitarios, sin sustituir las competencias de cada nivel de gobierno, y fortaleciendo la gobernanza del riesgo desde un enfoque territorial y participativo.

Integrar los PCGRD con los PMGRD y PDGRD es clave para asegurar una GRD, coherente y coordinada ante riesgos y desastres en los diferentes territorios. Se señalan algunas ideas y estrategias para lograr esta integración:

- Unificar marcos conceptuales y metodologías: asegurar que los PCGRD utilicen los mismos términos, enfoques y formatos que los planes municipales y departamentales para facilitar su articulación.

[4] Consultar guía metodológica para la formulación y actualización de PMGRD

- Incluir metas/indicadores comunitarios en los PMGRD y PDGRD: las prioridades de las comunidades deben reflejarse en los planes, programas y proyectos relacionados con la GRD.
- Involucrar líderes comunitarios y comités de GRD en los procesos de formulación, actualización y seguimiento de los planes municipales y departamentales, desde los referentes propuestos en la circular 030 de la SNGRD.
- Mesas de trabajo conjuntas entre comunidades, autoridades municipales y departamentales para discutir riesgos comunes, capacidades y acciones integradas.
- Ordenanzas departamentales y acuerdos municipales, pensar alrededor de GRD, que pase por los PCGRD.
- Conformación de comités de crisis climáticas en los CMGRD con la vinculación de las comunidades en el proceso.
- Dentro de los comités departamentales y municipales explorar los comités de participación en la actualización de los PMGRD y PDGRD.
- Formulación de resolución desde la UNGRD y SNGRD que pueda ser vinculante con la actualización de los PNGRD y PMGRD.
- Como lo plantea la Ley 1523 (art, 37) se deben actualizar los PMGRD y se adoptará por medio de decretos la inclusión de los PCGRD.
- Seguridad territorial: incorporar en el diseño de los PCGRD acciones orientadas a garantizar la seguridad y protección de las personas y comunidades frente a las amenazas presentes en su entorno, fortaleciendo la organización local, la confianza comunitaria y la corresponsabilidad en el cuidado del territorio.

8.2 Consideraciones finales

El presente apartado recoge una serie de consideraciones finales que sintetizan los alcances conceptuales, normativos, metodológicos y comunicativos del documento de justificación para la formulación e implementación de los PCGRD.

Estas consideraciones no se presentan como conclusiones evaluativas, sino como **orientaciones generales** que permiten clarificar el alcance del documento, su carácter orientador y su contribución al fortalecimiento de la gobernanza del riesgo desde el ámbito comunitario, en articulación con los instrumentos de planeación del SNGRD.

- Teniendo en cuenta que los riesgos no son homogéneos, los PCGRD parten de un enfoque que reconoce las particularidades sociales, económicas, culturales y ambientales del territorio. Por ello, su elaboración implica una lectura local y contextual, en la que cada plan refleja las particularidades del territorio y de las comunidades que lo habitan.
- Los PCGRD se fundamentan en marcos normativos tanto nacionales como internacionales, los cuales promueven la participación incidente y la gobernanza territorial por parte de las comunidades. En este sentido, buscan articular los saberes técnicos con los saberes ancestrales y populares, en pro del cuidado mutuo y la gestión integral del riesgo.
- Estos PCGRD promueven instrumentos participativos y pedagógicos, con un enfoque territorial que fortalezca la resiliencia y la autonomía de las comunidades frente a los desastres. Asimismo, buscan fomentar la participación incidente y el control social comunitario mediante la articulación con los PMGRD y PDGRD, así como con otras instancias institucionales pertinentes.
- Los PCGRD se construyen desde una perspectiva interseccional de los enfoques diferenciales, reconociendo que la GRD debe contemplar un análisis profundo de las múltiples vulnerabilidades y de las diversas realidades sociales, culturales y económicas presentes en los territorios.
- El uso de metodologías participativas y técnicas es fundamental en la elaboración de los PCGRD, ya que permiten la integración de saberes institucionales con conocimientos ancestrales y cotidianos relacionados con la GRD.
- La guía metodológica para la elaboración de los PCGRD es un instrumento que busca fortalecer las capacidades comunitarias en torno a la GRD, desde un enfoque territorial y participativo. Su objetivo es consolidar herramientas de planificación que promuevan la gobernanza local, permitan comprender y actuar frente a los riesgos construidos socialmente, y fomenten la resiliencia de las comunidades.

9. Bibliografía

Abarca Alpízar, F. (2016). La metodología participativa para la intervención social: Reflexiones desde la práctica. *Revista Ensayos Pedagógicos, 11*(1), 87–109.

Cano, I. (2017). Participación ciudadana en la gestión del riesgo: Fundamentos y desafíos para la construcción de resiliencia. *Revista Gestión y Ambiente, 20*(1), 57–68.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Resiliencia territorial y participación: Lineamientos para el fortalecimiento de capacidades locales en la gestión del riesgo de desastres*. CEPAL. https://www.cepal.org

Congreso de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Congreso de Colombia. (2012). *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 (SNGRD)*.

Congreso de Colombia. (2017). *Ley 1844 de 2017*. Diario Oficial No. 50.303.

Cruz Roja Colombiana & Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR). (2006). *Metodología de análisis de vulnerabilidades y capacidades (AVC)*. Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo. (2014). *La participación incidente: Una guía para el fortalecimiento del control social en la gestión pública*. Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a las Personas y Comunidades.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Política pública de participación ciudadana para la gestión pública* (Documento CONPES 3955). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3955.pdf

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2021). *Hoja de ruta hacia la resiliencia comunitaria V2: Operacionalizar el marco para la resiliencia comunitaria a través del análisis ampliado de vulnerabilidades y capacidades (AVCA)*. Ginebra, Suiza. https://preparecenter.org/wp-content/uploads/2023/05/FINAL-Road-Map-to-Community-Resilience-v2_ES.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). *Bases conceptuales y guía metodológica para iniciativas rápidas de adaptación basada en comunidades (AbC) en Colombia*. Dirección de Cambio Climático. https://archivo.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_particpacion_al_ciudadano/Consulta_Publica/030214_consulta_pub_adaptacion_comunidades.pdf

Rivera, L. (2020). La gestión comunitaria del riesgo: Justicia espacial y ambiental. *Bitácora Urbano Territorial*, *30*(3), 205–218. https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.87769

Suárez, M. (2021). *Teoría y práctica de las metodologías participativas: Análisis de su utilización para la elaboración de agendas de desarrollo territorial en Uruguay*. Dossier Metodologías Participativas, Universidad Nacional del Nordeste.

Torres, A. (2011). *La educación popular: Trayectoria y actualidad*. Editorial El Búho.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2015). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: Una estrategia de desarrollo 2015-2030*. UNGRD. https://www.gestiondelriesgo.gov.co

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2022). *Circular 030 sobre participación comunitaria en la gestión del riesgo*.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2024). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: Una estrategia de desarrollo 2015-2030. Segunda actualización*. https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/PNGRD/PNGRD-2da-actualizacion.pdf

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

UNGRD
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2. Bogotá,
Colombia Conmutador: (57) 6015529696
Línea gratuita nacional: 01 8000 113200

@UNGRD

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre

ungrd_oficial

ungrd_oficial

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

@ungrd_oficial

UNGRD - Gestión del Riesgo

@SNGRDColombia

www.gestiondelriesgo.gov.co