



GOBIERNO DE COLOMBIA



UNGRD

Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

LINEAMIENTOS PARA EL CONTROL URBANÍSTICO

DESDE LA INTERVENCIÓN PROSPECTIVA EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y SU INCLUSIÓN EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL





Lineamientos para el control urbanístico desde la intervención prospectiva en la reducción del riesgo de desastres y su inclusión en los Planes de Ordenamiento Territorial

Agosto 2022

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Ariel Enrique Zambrano
Director General (e)
Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD)

Gerardo Jaramillo Montenegro
Subdirector General

Fernando Carvajal Calderón
Secretario General

Guillermo A. Velandia Granados
Subdirector para la Reducción del Riesgo

Elaborado por:

Arquitecto Jonathan Stiven Montenegro Hoyos
Subdirección para la Reducción del Riesgo

Ingeniero Diego Armando Rivera Gutiérrez
Subdirección para la Reducción del Riesgo

Revisión de estilo

Yeimy Carolina Agudelo Campos
Oficina Asesora de Comunicaciones

Diseño y diagramación

Jonatan Reyes Garzón
Oficina Asesora de Comunicaciones

ISBN (Digital): 978-958-5509-25-2

1ra. Edición
Bogotá D.C., Colombia

© Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2022
Distribución gratuita

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

www.gestiondelriesgo.gov.co

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	5
2. Alcance	7
3. Objetivo	8
4. Marco normativo	9
5. ESTADO DEL ARTE	22
6. Contexto: Desarrollo urbano/rural y generación de riesgo	25
7. Pasos para la definición e implementación de las medidas de reducción del riesgo en los tratamientos urbanísticos y en el uso del suelo	29
7.1. Paso 1: Medidas de reducción del riesgo de desastres en los tratamientos urbanísticos	31
7.1.1. Consolidación (Suelo Urbano - ocupado).....	32
7.1.2. Mejoramiento Integral (suelo urbano - ocupado).....	34
7.1.3. Renovación Urbana (suelo urbano - ocupado).....	36
7.1.4. Conservación (suelo urbano - ocupado).....	39
7.1.5. Desarrollo (suelo urbano/expansión - por ocupar).....	41
7.2 Paso 2: Medidas de reducción del riesgo de desastres en la reglamentación de los usos del suelo.....	42
7.2.1. Uso compatible o complementario.....	43
7.2.2. Uso condicionado o restringido	43
7.2.3. Uso incompatible.....	43
7.2.4. Uso principal	43
7.2.5. Uso prohibido.....	43
7.3. Paso 3: Gestión del suelo para áreas de amenaza y de riesgo	44
7.3.1. Regulación de aprovechamiento, cesiones y volumetrías	45
7.3.2. Limitar y restringir la ocupación y desarrollo en áreas urbanas	47
7.3.3. Planes Parciales	49
8. Bibliografía.....	50
9. Anexos - Conceptos claves.....	52

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Marco normativo	9
Tabla 2. Crecimiento Poblacional en Colombia	28
Tabla 3. Tratamiento de consolidación para la gestión del riesgo de desastres (UNGRD, 2020)	33
Tabla 4. Tratamiento de mejoramiento integral para la gestión del riesgo de desastres. (UNGRD, 2020)	35
Tabla 5. Tratamiento de renovación para la gestión del riesgo de desastres. (UNGRD, 2020)	38
Tabla 6. Tratamiento de conservación para la gestión del riesgo de desastres. (UNGRD, 2020)	40
Tabla 7. Tratamiento de desarrollo para la gestión del riesgo de desastres. (UNGRD, 2020)	42
Tabla 8. Ejemplo de usos de suelo para las áreas con condición de amenaza y de riesgo de desastres. (UNGRD, 2020)	44
Tabla 9. Implementación de medidas de regulación del suelo. (UNGRD, 2020)	45
Tabla 10. Limitación sobre el uso y aprovechamiento del suelo por condiciones de amenaza y de riesgo de desastres. (UNGRD, 2020)	48

1. Introducción

La Ley 1523 de 2012, en su artículo 3° “Principios Generales”, expone en el principio de *sostenibilidad ambiental* que “(...) el riesgo de desastres se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible en el territorio (...)”¹.

Es así que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018 - 2022, en el “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”, específicamente en el marco de la línea “Colombia resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático”, se plantea entre sus objetivos y estrategias la de “asegurar la corresponsabilidad territorial y sectorial en la reducción del riesgo de desastres y la adaptación a la variabilidad y al cambio climático.”

Lo anterior, con el fin de implementar la gestión del riesgo de desastres como un determinante para la construcción segura de los territorios a través de los instrumentos de planificación territorial, para lo cual, la presente guía se constituye en una herramienta fundamental para orientar a las entidades territoriales en la adecuada administración y gestión del suelo, para las áreas con condición de amenaza y de riesgo de desastres.

Tal como lo define la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo de desastres, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento, la reducción del riesgo y para el manejo de desastres con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

En tal sentido, dicho proceso social, debe ser reconocido como un eje transversal de desarrollo integral para garantizar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo, tal y como lo establece la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Entre las acciones para desarrollar en relación al objetivo estratégico de reducir la construcción de nuevas condiciones de riesgo en el desarrollo territorial, sectorial y ambiental sostenible, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD) 2015-2025, estableció el programa 2.1 “Reducción del riesgo de desastres en la planificación y gestión del desarrollo territorial”.

¹ 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 3, numeral 9 Principio de Sostenibilidad Ambiental

Este programa incluye la estrategia *“Gestión del riesgo de desastres y medidas de adaptación al cambio climático en los instrumentos de planificación del desarrollo y del ordenamiento del territorio”*, la cual tiene como objetivo la implementación de un sistema de control y seguimiento en los distintos niveles territoriales para minimizar la ocupación por desarrollos urbanísticos y/o asentamientos humanos en suelos clasificados como de protección por riesgo no mitigable.

El presente documento tiene el objetivo de instruir, orientar y guiar a las autoridades municipales y distritales, en la gestión del uso y ocupación del suelo como una medida de reducción del riesgo de desastres y planeación del desarrollo seguro del territorio.

De esta manera, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), presenta los *‘Lineamientos para el control urbanístico desde la intervención prospectiva en la reducción del riesgo de desastres y su inclusión en los Planes de Ordenamiento Territorial’*, como una de las principales herramientas para disminuir las condiciones de riesgo presentes y futuras a partir de la planeación del desarrollo y la gestión del uso del suelo.

2. Alcance

El presente lineamiento tiene como alcance orientar a las entidades territoriales (municipios, distritos y departamentos), autoridades ambientales, curadurías, inspecciones de Policía, entre otros, en la adecuada gestión del uso del suelo para las áreas de amenaza y de riesgo de desastres, a partir de los tratamientos urbanísticos que se encuentran reglamentados por los instrumentos de planificación territorial, en este caso, los Planes de Ordenamiento Territorial - Ley 388 de 1997 (compilado en el decreto 1077 de 2015 y el decreto 1232 de 2020), los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas - POMCA, entre otros.

¿A quién va dirigido?

- Coordinadores Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres
- Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres
- Secretarías Territoriales de Planeación
- Secretarías Territoriales de Infraestructura
- Curadurías urbanas
- Inspecciones de Policía
- Alcaldías municipales
- Autoridades ambientales.

3. Objetivo

Objetivo General

Orientar a las entidades territoriales en la adecuada gestión en las áreas de amenaza, con condición de amenaza y de riesgo de desastres, a partir del control urbanístico como medida de reducción del riesgo de desastres y planeación segura del territorio, a través de la gestión prospectiva del riesgo en el ordenamiento y la planificación territorial.

4. Marco normativo

A continuación, se presenta el marco normativo nacional vigente en términos del control urbanístico, de la Gestión del Riesgo de Desastres, el Ordenamiento Territorial y su integración en los instrumentos de planificación.

Tabla 1. Marco normativo

Ley 9 de 1989 o Ley de Reforma Urbana	Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.
Constitución Política de Colombia de 1991	Título XI Organización territorial.
Ley 99 de 1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

<p>Ley 388 de 1997</p>	<p>Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Ley de Ordenamiento Territorial.</p> <p>La expedición de la Ley 388 de 1997, fue el resultado de la búsqueda por complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible. La Ley se basa fundamentalmente en los siguientes principios básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La función social y ecológica de la propiedad • La prevalencia del interés general sobre el particular • La distribución equitativa de cargas y beneficios del urbanismo <p>El Plan de Ordenamiento Territorial, es el principal instrumento para regular el uso y ocupación del suelo, donde las entidades territoriales como responsables de su implementación deberán dar cumplimiento en las reglamentaciones establecidas en la política nacional de ordenamiento territorial.</p> <p>Es por esto, que la Ley 388 de 1997, en su artículo 10, señala las siguientes determinantes para los Planes de Ordenamiento Territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos naturales. • Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico de conformidad con la legislación correspondiente. • El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia. • Los componentes del ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano en cuanto se refieran a hechos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y Ley 388 de 1997.
-------------------------------	--

<p>Ley 1454 de 2011</p>	<p>Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.</p> <p>La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), tiene como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano. • Enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio. • Establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial. • Definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas. • Establecer las normas generales para la organización territorial. <p>Entre sus principales disposiciones se destacan diez principios rectores del ordenamiento territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soberanía y unidad nacional • Autonomía • Descentralización • Integración • Sostenibilidad • Participación • Solidaridad y equidad territorial • Paz y convivencia • Responsabilidad y transparencia • Economía y buen gobierno <p>Establece la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), como organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.</p> <p>Faculta a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales para que mediante ordenanzas y acuerdos creen dentro de su(s) jurisdicción(es) la(s) Comisión(es) Regional(es) de Ordenamiento Territorial, las cuales orientarán las acciones en esta materia y participarán en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.</p>
--------------------------------	--

<p>Ley 1454 de 2011</p>	<p>Dispone que el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades. De igual manera señala que promoverá la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR'S), para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental y, en especial, de cuidado de las zonas productoras de agua para que con recurso de esta se puedan proteger ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo.</p>
<p>Decreto 1640 de 2012 - Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS)</p>	<p>Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones.</p> <p>El POMCA se define como el instrumento a través del cual se planea de manera coordinada el uso del suelo, de las aguas, de la flora y de la fauna, así como la ejecución de obras y tratamientos, con el fin de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y, en particular, del recurso hídrico.</p> <p>El mismo decreto establece que es función de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, la elaboración de los planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas de su jurisdicción, así como la coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación de los mismos.</p> <p>Los POMCA son determinantes ambientales de mayor jerarquía para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal.</p>
<p>Ley 1523 de 2012</p>	<p>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. Establece en el parágrafo 1° del artículo 1° que “La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población”.</p> <p>Así mismo, para que la gestión del riesgo de desastres se constituya como una política de desarrollo, la Ley 1523 de 2012, establece que se debe integrar en los instrumentos de planificación para garantizar la implementación de los tres procesos (conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres) en la planeación del desarrollo seguro, dando cumplimiento a los artículos 39, 40 y 41.</p>

<p>Decreto 1807 de 2014</p>	<p>Por medio del cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012, en lo relativo a la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en los Planes de Ordenamiento Territorial y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Establece las condiciones y escalas de detalle para incorporar de manera gradual la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital o en la expedición de un nuevo plan.</p>
<p>Decreto 1077 de 2015</p>	<p>Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.</p> <p>Según lo determinado en el decreto 1807 de 2014 y compilado en el Decreto 1077 de 2015, define los estudios técnicos necesarios para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los POT (estudios básicos y estudios detallados); asimismo, establece condiciones y escalas de detalle para incorporar la gestión del riesgo de desastres en la revisión de mediano y largo plazo de un POT en su formulación, definiendo la incorporación de la manera gradual de la Gestión del Riesgo de Desastres en la revisión o en la formulación de un POT, delimitación y zonificación de áreas de amenaza asociadas a fenómenos de movimientos en masa, inundación y avenida torrencial. La precisión para que los municipios expuestos a otros fenómenos de origen natural (sísmico, volcánico, et.) o de origen tecnológico las evalúen según información disponible y generada por las autoridades y sectores competentes.</p> <p>En cuanto al control urbanístico, el decreto estableció que “corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (...)”. También establece que la inspección y seguimiento de los proyectos se realizará mediante inspecciones periódicas durante y después de la ejecución de las obras de lo que se dejará constancia en un acta suscrita por visitador y el responsable de la obra”.</p>

**Marco de Sendai
para la Reduc-
ción del Riesgo
de Desastres
2015 -2030**

El marco de Sendai fue aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi (Japón), en donde se establecieron las siguientes prioridades:

- **Prioridad 1:** Comprender el riesgo de desastres
- **Prioridad 2:** Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo
- **Prioridad 3:** Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia
- **Prioridad 4:** Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

El presente marco de Sendai, se encuentra armonizado con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD), adoptado mediante el decreto presidencial 308 de 2016, luego de un proceso de formulación realizado en el marco del Decreto 1081 de 2015 (Capítulo 2. Procedimiento para la Expedición y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo), y su articulación se da gracias a la meta fundamental de reducir el riesgo de desastres y los efectos asociados a pérdidas y daños derivados por la ocurrencia de eventos climáticos, hídricos y socio-naturales con posibles aumentos en intensidades y recurrencias de futuros eventos extremos exacerbados por los efectos del calentamiento global.

Todo esto en función de disminuir la vulnerabilidad y aumento en la resiliencia de las comunidades a través de medidas mitigación y de adaptación.

<p>Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia 2015 - 2025 “Una estrategia de desarrollo”</p>	<p>Es el instrumento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres creado por la Ley 1523 de 2012, que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos mediante los cuales se ejecutan los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres en el marco de la planificación del desarrollo nacional, donde se hace explícito que:</p> <p>La prevención y mitigación de riesgos derivados de eventos de origen natural, socio natural, tecnológico y humano no intencional, como criterio de planificación segura, deben estar presentes en los procesos de toma de decisiones sobre el futuro económico, social y ambiental de los municipios, los departamentos y la nación.</p> <p>Los instrumentos de planificación existentes (sean regionales, urbanos o sectoriales), son fundamentales para garantizar inversiones seguras y benéficas desde el punto de vista social y económico. Por esta razón uno de los objetivos principales del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, es garantizar que las distintas entidades relacionadas con la planificación del territorio como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda, Ciudad y Territorio, Minas y Energía, las autoridades ambientales, institutos de investigación, las oficinas de planeación, los Concejos Municipales y las entidades encargadas de la prestación de servicios públicos y las empresas privadas que desarrollen actividades riesgosas para la sociedad, incorporen la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo sostenible.</p> <p>La implementación de estas acciones debe darse a través de los instrumentos de planificación del desarrollo, del ordenamiento territorial y de la gestión ambiental sostenible ya existente.</p> <p>En este sentido, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, se convierte en un insumo para que los mencionados planes identifiquen los escenarios de riesgo y tomen las medidas prospectivas requeridas.</p>
---	--

<p>Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2020, en el Pacto por la Sostenibilidad “producir conservando y conservando produciendo”</p>	<p>El literal C “Colombia Resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, establece las siguientes estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivo 1: Avanzar en el conocimiento de escenarios de riesgos actuales y futuros para orientar la toma de decisiones en la planeación del desarrollo. • Objetivo 2: Asegurar la corresponsabilidad territorial y sectorial en la reducción del riesgo de desastres y la adaptación a la variabilidad y al cambio climático. Este objetivo establece que “La UNGRD, ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), diseñarán e implementarán el Programa Nacional de Asistencia Técnica dirigido a entidades territoriales en gestión del riesgo de desastres y cambio climático, con criterios de focalización, complementariedad, y con el concurso de las autoridades ambientales”. • Objetivo 3: Movilizar el financiamiento para la gestión del riesgo y la adaptación, e incentivar la protección financiera ante desastres.
<p>Ley 1931 de 2018</p>	<p>Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.</p> <p>Hito normativo en materia ambiental en Colombia, en donde se establecieron y desarrollaron principios, aspectos institucionales, instrumentos de planificación, sistemas de información, así como instrumentos económicos y financieros para la gestión del cambio climático.</p> <p>En relación al artículo 9 “Instrumentos municipales y distritales”, las autoridades, municipales y distritales deberán incorporar dentro de sus planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, la gestión del cambio climático teniendo como referencia los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales de su departamento y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales. Además, podrán incorporar la gestión del cambio climático en otros instrumentos de planeación con que cuente la respectiva entidad territorial.</p>

<p>Ley 1931 de 2018</p>	<p>Asimismo, según la Ley 1931 en su artículo 11 “Gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático”, donde expresa La articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres, se basará fundamentalmente en lo relacionado con los procesos de conocimiento y reducción del riesgo asociados a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático. Esto aplicará para su incorporación tanto en los Planes Integrales de Gestión Del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT), como en los Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, y demás instrumentos de planeación definidos en el Capítulo 3 de la Ley 1523 de 2012.</p> <p>Por lo que las entidades territoriales deberán incorporar la gestión del cambio climático dentro de sus Planes de Desarrollo y en otros instrumentos de planeación, como una determinante territorial. Igualmente, y en armonía con la Ley 1523 de 2012, la Ley 1931 de 2018, propende por la incorporación de la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio en los PIGCCT y en los Planes departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo. Lo anterior, con base en el Marco de Sendai (Japón) para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030), en el cual se consideró que el cambio climático es uno de los factores que impulsa el riesgo de desastres.</p>
<p>Decreto 1232 de 2020</p>	<p>Por medio del cual se adiciona y se modifica el Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial.</p> <p>Formula, adopta, dirige, coordina y ejecuta la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo.</p>

A NIVEL DEPARTAMENTAL

Plan de Ordenamiento Departamental (POD)

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), estableció las siguientes competencias para los departamentos en materia de ordenamiento del territorio, en reconocimiento a su rol como nivel intermedio del ordenamiento territorial:

- Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación.
- Definir políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos.
- Orientar la localización de la infraestructura física-social.
- Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
- Implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

Además, la misma Ley señala que en desarrollo de sus competencias, los departamentos “podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio”. Esto señala que la planificación del ordenamiento territorial departamental se instrumentará a través de la definición de directrices de ordenamiento territorial y la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial con base en dichas directrices.

Es importante aclarar que la función concreta para el departamento definida por la LOOT, es la de señalar directrices u orientaciones para el ordenamiento, actividad que es esencialmente diferente a la función que corresponde a los municipios de reglamentar los usos del suelo. De esta manera, se deja en claro que municipio y departamento no comparten competencias en cuanto al ordenamiento del territorio, sino que se complementan el uno al otro.

Así las cosas, el ordenamiento territorial que deben definir los departamentos, a diferencia de los POT municipales, no administra el desarrollo físico del territorio ni el uso del suelo, sino que debe promover la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del ambiente, orientar la utilización racional del territorio por parte de los municipios y establecer acciones para potenciar el desarrollo del departamento, a partir de elementos comunes de interés supra-municipal y de su relación con el entorno regional.

<p>Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Territoriales (PIGCCT)</p>	<p>Instrumentos a través de los cuales, las entidades territoriales, especialmente las gobernaciones y autoridades ambientales regionales, partiendo del análisis de vulnerabilidad e inventario de gases de efecto invernadero – GEI regionales, u otros instrumentos, identifican, evalúan, definen medidas y acciones de adaptación de mitigación de emisiones de gases, efecto invernadero, para ser implementadas en el territorio para el cual han sido formulados.</p> <p>Los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Territoriales serán formulados para cada uno de los departamentos bajo la responsabilidad y coordinación de sus gobernaciones, las respectivas autoridades ambientales regionales, según su jurisdicción, y Parques Nacionales Naturales de Colombia, cuando aplique.</p>
<p>Plan Departamental y Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres</p>	<p>De acuerdo con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertará con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres de su jurisdicción, en armonía con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.</p> <p>En estos planes se formulan acciones de intervención prospectiva para adelantarse y evitar las causas de las amenazas y de las vulnerabilidades identificadas con medidas físicas (estructurales) y medidas intangibles (no estructurales). Estas medidas deberán articularse e integrarse a los Planes de Ordenamiento Territorial (departamental y municipal), a través de decisiones específicas sobre el modelo de ocupación del territorio, normas, estrategias e instrumentos necesarios que deben considerarse desde la etapa de formulación.</p> <p>Entidad responsable: Consejo departamental y municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, gobernaciones y alcaldías distritales y municipales, en cabeza de las oficinas de gestión del riesgo, de planeación, de gobierno o quien haga sus veces.</p>

A NIVEL MUNICIPAL

Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

Es un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital. Comprende el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Es el mecanismo básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.

Este instrumento se encuentra dividido por tipos, de acuerdo con las características y tamaño de cada municipio o territorio de la siguiente manera:

- **EOT:** Esquema de Ordenamiento Territorial, municipios con menos de 30.000 habitantes.
- **PBOT:** Plan Básico de Ordenamiento Territorial, municipios con habitantes entre los 30.000 a 100.000.
- **POT:** Plan de Ordenamiento Territorial, municipios con habitantes superiores a los 100.000 habitantes.

Según lo indicado en el Decreto 1232 del 2020, se propone que la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), plantee el desarrollo de las siguientes etapas:

- Diagnóstico
- Formulación
- Implementación
- Seguimiento y evaluación

Asimismo, según lo estipulado la Ley 388 de 1997, el POT debe hacerse a partir de un diagnóstico técnico del territorio de las dinámicas sociales y económicas que se desarrollan en él, y debe ser el resultado de un proceso de participación y concertación con todos.

Previa adopción del POT, este debe ser presentado a las instancias de concertación y consulta que están establecidas a fin de garantizar el respeto de los temas ambientales, así como la participación ciudadana representada en los consejos territoriales de planeación.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), define una visión de largo plazo, la cual se expresa a través de objetivos estratégicos del ordenamiento y desarrollo que soportan el modelo de ocupación propuesto para el territorio. Conforme a la Ley 388 de 1997 en el artículo 11, donde establece los componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial encontramos:

<p>Plan de Ordenamiento Territorial (POT)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • GENERAL: Determina la definición de acciones estratégicas territoriales para alcanzar los objetivos de desarrollo económico, social y las políticas de ocupación y manejo del suelo. (Para desarrollo a largo plazo en todo el municipio). • URBANO: Se refiere a los procedimientos e instrumentos de gestión y está supeditado al componente general del plan (corto y mediano plazo, en el suelo urbano y en zonas de expansión). • RURAL: Garantiza la adecuada interacción entre los asentamientos rurales, su cabecera municipal y la conveniente utilización del suelo rural, al enmarcar las actuaciones públicas tendientes a suministrar infraestructura y equipamiento básico para el servicio de la población rural. (corto y mediano plazo en suelo rural). <p>Adicionalmente, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), se ñala los proyectos vitales, las normas y los instrumentos de gestión del suelo y de financiación para la consolidación del modelo de ocupación. Todas estas acciones se materializan a través del programa de ejecución en el corto, mediano y largo plazo.</p>
<p>Plan Desarrollo Municipal</p>	<p>Los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), orientan las acciones en el municipio y entidades territoriales con un énfasis específico en la administración, distribución y ejecución de recursos públicos para un periodo de gobierno. La Ley 152 de 1994 establece los procedimientos y etapas para su elaboración, bajo las disposiciones de la Constitución Política de 1991.</p> <p>El Plan de Desarrollo es un instrumento esencial para materializar proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y de otros instrumentos como el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD), a través de inversiones que inciden de manera directa en el territorio.</p>

5. ESTADO DEL ARTE

A continuación, se presentan los siguientes documentos y/o guías en términos de la gestión del uso del suelo en el ordenamiento territorial, en función de las áreas de amenaza y de riesgos de desastres como determinante en la política de ordenamiento territorial, Ley 388 de 1997 y la Ley 1523 de 2012.

5.1. Guía técnica para la formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas. (MADS, 2013)

Establece criterios técnicos, procedimientos y metodologías que se deben tener en cuenta en las fases de aprestamiento, diagnóstico, prospectiva y zonificación ambiental, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, así como los lineamientos para abordar los temas de participación y la inclusión de la gestión del riesgo en cada una de las fases previstas para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA), acordes con lo definido en los instrumentos de política y marco normativo. La aplicación de la presente guía permitirá:

- Orientar el proceso de ordenación y manejo de cuencas con la participación de los actores clave que influyen en las condiciones ambientales de la cuenca.
- Aplicar criterios técnicos, procedimientos y metodologías reconocidas y validadas para la determinación del diagnóstico que oriente la caracterización, el análisis situacional y la síntesis ambiental de la cuenca objeto de formulación o ajuste del POMCA.
- Orientar el diseño y análisis de escenarios prospectivos que son la base para la construcción de la zonificación ambiental y el marco programático del POMCA.
- Aplicar el procedimiento para la definición de la zonificación ambiental de la cuenca y el establecimiento de categorías de ordenación y de las zonas de uso y manejo.
- Orientar la estructuración del componente programático y las medidas para la administración de los recursos naturales renovables, conforme lo establece el Decreto 1640 de 2012.
- Aplicar criterios técnicos, procedimientos y metodologías reconocidas y validadas para la inclusión de la gestión del riesgo en las diferentes fases previstas para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.

Los criterios técnicos, procedimientos y metodologías que componen esta guía, se encuentran inmersos en cada uno de los procesos que se desarrollan para cada fase y en dos anexos que desarrollan con mayor detalle las temáticas,

5.2. Guía metodológica para el inventario de asentamiento en zonas de alto riesgo. (MVCT - Banco Mundial, 2014)

El crecimiento indiscriminado de las ciudades colombianas y en general de América Latina, por razones de diversa índole, ha conllevado al asentamiento de numerosas familias en sitios potencialmente inestables o inundables que, sumados a la urbanización sin planificación, producen eventos ocasionados por movimientos en masa e inundaciones que afectan directamente a los pobladores, sus bienes e infraestructura.

Esta Guía está dirigida a los actores locales, cuyas competencias y responsabilidades al interior de las alcaldías están orientadas a contribuir a la seguridad, bienestar y calidad de vida de las personas. Igualmente puede ser útil como instrumento de soporte para facilitar la comprensión de las dinámicas de los asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo de desastres, para funcionarios de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) o Corporaciones de Desarrollo Sostenible, de entidades descentralizadas, autoridades departamentales y nacionales, organismos de control y la comunidad.

Contiene la información relacionada con los principios jurídicos y normativos frente al tema, los conceptos básicos acerca de los asentamientos, las zonas de alto riesgo y la gestión del riesgo de desastres.

5.3. Guía para la integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial. Versión 1.0. (UNGRD, 2015)

En términos de la Ley 388 de 1997 y la Ley 1523 de 2012, se establece que la gestión del riesgo de desastres se debe integrar en los planes de ordenamiento territorial con el fin de orientar el desarrollo, la ocupación y construcción segura en el territorio, admitiendo el acierto en la toma de decisión de las entidades territoriales, permitiendo controlar o mitigar el riesgo presente y futuro a partir de la regulación en el uso y ocupación del territorio.

Asimismo, orienta la optimización de los recursos, al actuar desde la prevención y reducción del riesgo, y no desde el manejo del desastre, evitando pérdidas económicas, desviación de recursos dirigidos a inversión social, y la prevención del atraso en el proceso de desarrollo de los territorios.

De las etapas del Plan de Ordenamiento Territorial definidas para su formulación y/o revisión, se centra en:

- **Diagnóstico:** Proceso de conocimiento del riesgo.
- **Formulación:** Proceso de reducción del riesgo – proceso de manejo de desastres.
- **Implementación:** Proceso de conocimiento del riesgo - proceso de reducción del riesgo – proceso de manejo de desastres.

De la misma forma, en la Ley 1523 de 2012, en el capítulo III de Instrumentos de Planificación, se encuentran los siguientes artículos que integran la Gestión del Riesgo de Desastres en la planificación del territorial y del desarrollo.

ARTÍCULO 39: *Se debe integrar el análisis del Riesgo de Desastres en la formulación de los diagnósticos de los planes de Ordenamiento Territorial (POT) y en los Planes de Desarrollo Municipal. El riesgo es condicionante para el uso y ocupación del territorio. Los municipios deben revisar sus POT y PDM cuando no incluyan la gestión del riesgo de desastres.*

ARTÍCULO 40: *Se debe incorporar en los POT y los PDM las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo de desastres. Se deben incorporar programas y proyectos prioritarios de GRD según lo señalado en la Ley 9 de 89 y Ley 388 de 1997. se deben delimitar y definir tratamientos en áreas de amenaza (naturales, socio naturales y humanos no intencionales). Se deben definir los mecanismos para el establecer reservas de tierra y para ejecutar proyectos de reasentamiento. Se deben adecuar las áreas de riesgo no mitigable para evitar nuevas ocupaciones. Se deben definir instrumentos jurídicos de adquisición inmuebles para reubicación.*

ARTÍCULO 41: *Se deben seguir las orientaciones y directrices que señale el plan nacional de gestión del riesgo específico 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 POT y los PDM.*

Por lo anterior y según lo expuesto en la Guía de Integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial se puede llegar a la conclusión que la gestión del riesgo es determinante y condicionante del uso y la ocupación del suelo.

A. DETERMINANTE:

- La definición de políticas, directrices y regulaciones sobre la identificación y prevención de amenazas y riesgos.
- El señalamiento y localización de áreas de riesgo para la localización de asentamientos humanos.
- La definición de estrategias de manejo de áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.
- La definición de zonas no urbanizables que presenten riesgo para la localización de asentamientos humanos por amenazas naturales y socio-naturales.
- La determinación del área con condición de amenaza o con condición de riesgo.
- La determinación de la mitigabilidad o no mitigabilidad del riesgo.

- La determinación de áreas de riesgo no mitigable y definición de estas áreas como suelos de protección.
- La localización de áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres.

B. CONDICIONANTE:

- Se debe direccionar el modelo de ordenamiento y en específico sus áreas de expansión y de desarrollo futuro para evitar que se configuren nuevas condiciones de riesgo.
- Se debe determinar el nivel de capacidad del territorio para poder permitir el aumento de elementos expuestos en áreas de amenaza.
- Se deben establecer usos adecuados para el territorio que propendan por la reducción en la transformación y/o cambio de dinámicas naturales del territorio.
- Se deben definir las restricciones, prohibiciones o condicionamientos para el aumento de la exposición (ocupación y construcción de edificaciones), y para reducir la vulnerabilidad de los elementos expuestos.
- Se deben definir medidas de control a la urbanización en áreas de amenaza.
- Los anteriores principios se deben tener en cuenta en la formulación de políticas, planes, regulaciones, programas y proyectos.

6. Contexto: Desarrollo urbano/rural y generación de riesgo

De acuerdo con el informe del Banco Mundial “Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas”, publicado en 2012, en ese momento existían cuatro (04) factores por los cuales el riesgo de desastres estaba en aumento:

- Falta de política pública
- Pobre integración y el escaso control
- Vacíos en el tema de gestión del riesgo de desastres en las políticas y planes sectoriales
- Ciudadanos y el sector privado no eran conscientes de su rol.

En especial, el informe destacó que el mencionado aumento en el riesgo de desastres “se debía más a la inadecuada gestión territorial, sectorial y privada, que a factores externos como el cambio climático”². Sin embargo, al momento de la elaboración de este documento, son varios los avances que es pertinente reportar, frente al diagnóstico presentado en su momento por el Banco Mundial:

A través de la expedición de la Ley 1523 de 2012, que adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Colombia cuenta con una política que reconoce e incorpora la gestión integral del riesgo como elemento fundamental para avanzar en las metas de desarrollo del país. Esta acción es una respuesta concreta al primer factor identificado por el Banco Mundial.

La Ley 1523 define claramente que “La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano”³. Asimismo, entre los principios generales que orientan la gestión del riesgo señalados en la ley, el principio sistémico indica que “la política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares”, y que dicho sistema operará en modos de integración sectorial y territorial⁴. De esta manera, la política pública reconoce a los ciudadanos y al sector privado como actores fundamentales en las acciones de gestión del riesgo y empieza a dar respuestas concretas a los factores tres y cuatro mencionados por el Banco Mundial en su informe.

Otro instrumento fundamental en la política pública para la gestión del riesgo es el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PNGRD 2015-2025. Un instrumento de la Ley 1523, que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante los cuales se ejecutan los tres subprocesos a través de los cuales se desarrolla la gestión del riesgo de desastres: Conocimiento del riesgo, Reducción del riesgo y Manejo de desastres en el marco de la planificación del desarrollo nacional.

Sin embargo y a pesar de estos claros avances, los desastres que se continúan presentando desde la expedición de la Ley 1523 de 2012 y del PNGRD, así como de la publicación de las distintas guías, documentos, y del acompañamiento y asistencia técnica que realiza la UNGRD, se evidencia que la pobre aplicación y el escaso control de las políticas e instrumentos de ordenamiento territorial municipal (el segundo factor identificado por el Banco Mundial en su informe), están pendientes de ser resueltos.

2 “Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: Un aporte para la construcción de políticas públicas”. Banco Mundial, 2012

3 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 2

4 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 3, numeral 11

Este es un factor esencial que tiene especial relevancia en la mitigación de riesgos existentes y en la prevención de riesgos futuros. Por tanto, es de la mayor importancia apoyar desde el gobierno central esta labor municipal, especialmente en los municipios que por su tamaño no cuentan con el personal técnico o institucional para hacerlo.

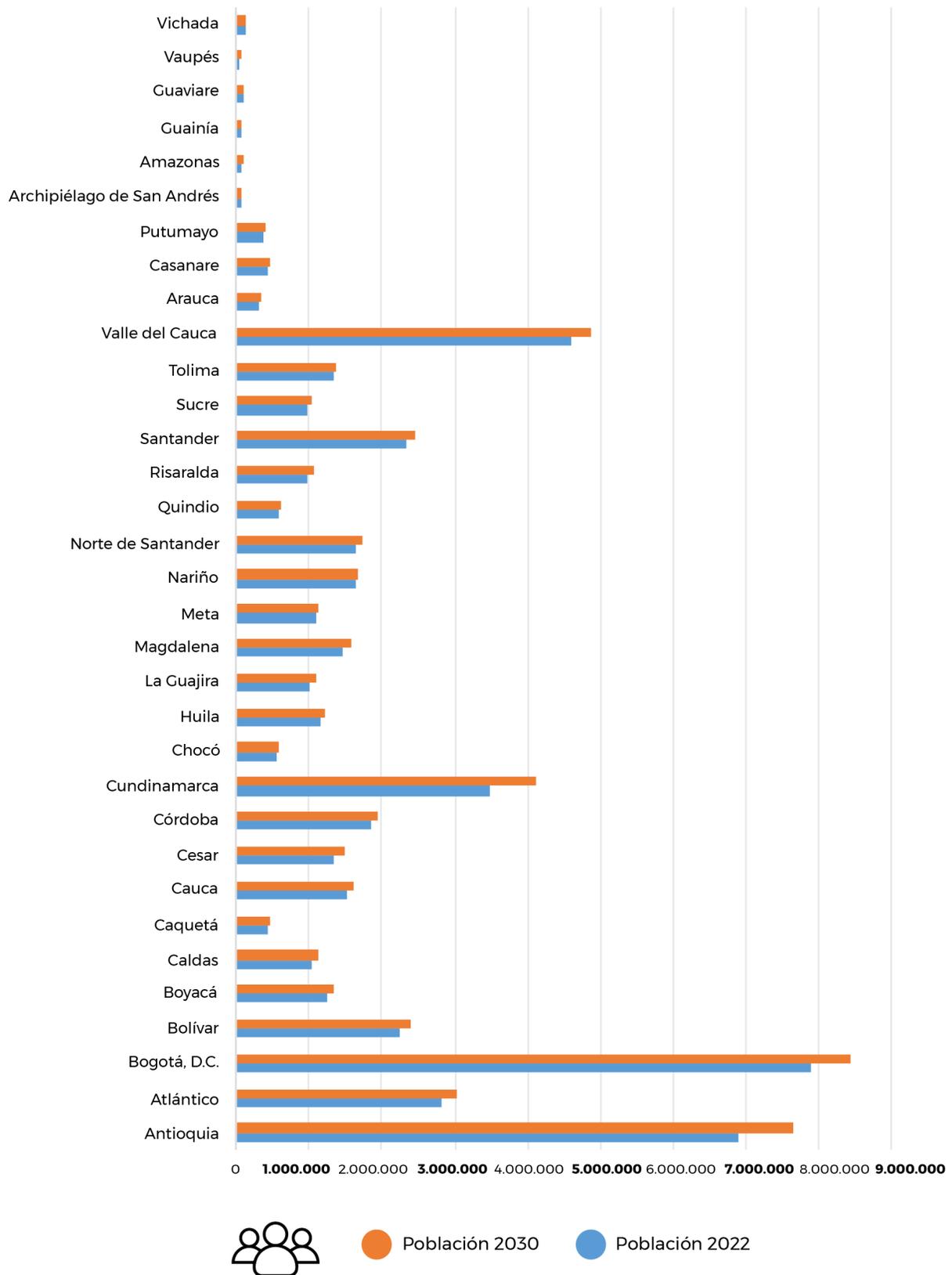
En cuanto a la relación entre el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano y rural, la UNGRD en desarrollo de su programa de Asistencia Técnica, ha encontrado que las actividades económicas tienen impactos que pueden generar un desarrollo no sostenible del territorio y que se pueden materializar en un incremento -o generación- de riesgo de desastres.

Factores como la alta urbanización del país (75% de la población es urbana), la escasez de suelo adecuado para la urbanización en las zonas urbanas, la ocupación y asentamientos humanos irregulares que ocupan sectores inundables, rondas de ríos, zonas de ladera inestables y/o de rellenos, susceptibles a deslizamientos o desarrollos pobremente planeados que ocupan suelos rurales y suburbanos, y que en ocasiones se localizan en áreas con amenazas naturales, han incrementado considerablemente el riesgo de desastres en los municipios del país.

De igual manera, los procesos de deforestación y el uso intensivo de suelos rurales han disminuido la capacidad natural del terreno de absorber un evento de desastre. Si a esto se suma la debilidad institucional de los municipios, los vacíos técnicos en algunos Planes de Ordenamiento Territorial y la falta de planes de inversión y de recursos para intervenir el territorio con proyectos y obras de mitigación y prevención, el escenario tendencial que se estima es que se continuarán presentando emergencias y desastres por un uso insostenible del territorio.

Como lo podemos observar en la siguiente tabla de elaboración propia y con información suministrada por las proyecciones del CENSO DANE 2018-2030, en todos los departamentos de Colombia la población seguirá en crecimiento urbano y si no se genera un adecuado control urbanístico se generarán nuevas condiciones de riesgo para la población.

Tabla 2. Crecimiento Poblacional en Colombia



Adicional a esto, los municipios no cuentan con un inventario de los elementos expuestos y tampoco se tiene claro el nivel de vulnerabilidad en su territorio en términos de sus fenómenos amenazantes, para lo cual se requiere definir medidas sobre uso y ocupación del suelo para evitar el desarrollo de asentamientos humanos en zonas de amenaza y de riesgo que puedan ser afectadas por la materialización del riesgo en una emergencia o en un desastre.

Sin esta información (áreas de amenaza y zonas de riesgo), las acciones que se tomen en la planificación del territorio y en la gestión de riesgo de desastres, continuarán siendo en su mayoría, acciones de mitigación del riesgo antes que de prevención del mismo. En esta necesidad, es primordial que los municipios realicen un seguimiento y control a sus suelos de protección por riesgo de desastre y tomen las medidas pertinentes para evitar que los asentamientos humanos y desarrollos urbanísticos ocupen dichas áreas.

Para concluir y al revisar la situación actual, en cuanto a la institucionalidad respecto del ordenamiento territorial en relación con la gestión del riesgo de desastres, se encuentran las siguientes problemáticas:

- La ausencia de información en el orden municipal (conocer las amenazas y el riesgo), es obstáculo para reconocer, prevenir, reducir o enfrentar el riesgo de desastres.
- La debilidad institucional y vacíos técnicos en los POT y de recursos en relación con la incorporación de la gestión del riesgo genera inadecuadas decisiones sobre el uso y ocupación del suelo que se pueden materializar en desastres.
- La desarticulación entre resultados de diagnóstico de los POT sobre GRD y toma de decisiones de ordenamiento del territorio.
- Los municipios no cuentan con un inventario y estudios de elementos expuestos y de su nivel de vulnerabilidad para generar análisis integrales del riesgo a nivel municipal.
- La generación del riesgo se da en parte por procesos de uso y ocupación inadecuada e insostenible del territorio.

7. Pasos para la definición e implementación de las medidas de reducción del riesgo en los tratamientos urbanísticos y en el uso del suelo

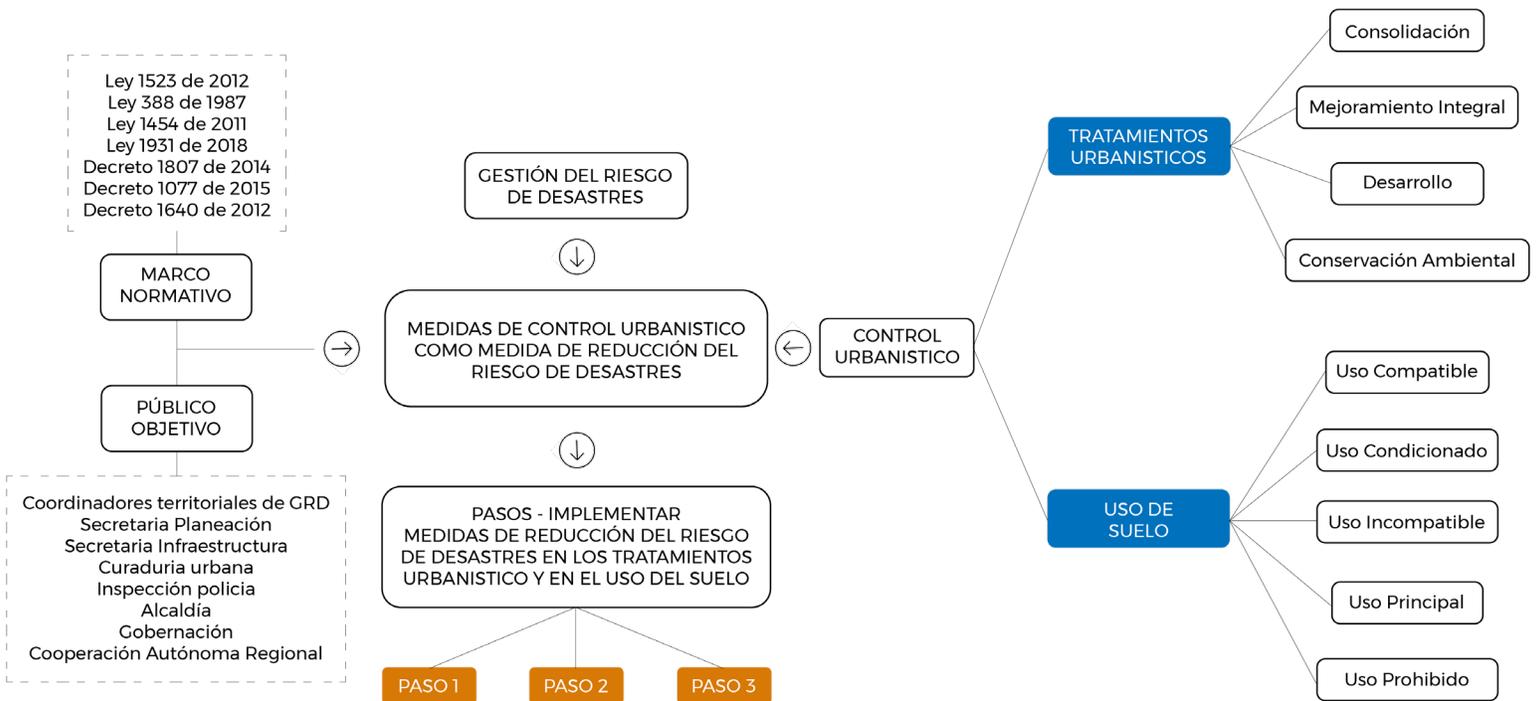
El riesgo de desastres se genera, en parte, cuando se ocupa un territorio que no tiene la aptitud y/o la capacidad para ser desarrollado o urbanizado. También se origina cuando no se define reglamentación en cuanto a la ocupación del suelo y cuando no se ejecutan medidas de mitigación o, cuando en zonas ya ocupadas y construidas, no se reconoce la existencia de una condición de riesgo y ésta no es controlada o reducida de manera adecuada.

El inadecuado control urbano ha permitido la localización de asentamiento humanos en zonas que no tienen la capacidad para ser urbanizadas. La UNGRD ha identificado que los riesgos de desastres se relacionan estrechamente con la forma de usar, ocupar y transformar el territorio e incluye la interacción permanente entre las dinámicas de la naturaleza y las dinámicas de las comunidades.

Así las cosas, el control urbanístico tiene un doble carácter, correctivo y prospectivo. Por un lado, en su fase de inspección se constituye en una intervención correctiva, clave para la mitigación del riesgo. Por otro lado, es una intervención prospectiva de prevención del riesgo (en sus fases de vigilancia y de aplicación de medidas correctivas).

Para sintetizar lo mencionado hasta el momento, y como se evidencia en la (Figura 1), se puede mencionar que, gracias al identificar el marco normativo nacional vigente, en términos del control urbanístico, la Gestión del Riesgo de Desastres, el Ordenamiento Territorial y la integración de los conceptos mencionados, el presente documento busca que las entidades territoriales logren gestionar el uso y ocupación del suelo a partir del ordenamiento territorial y control urbano como una medida de reducción del riesgo de desastres y planeación del desarrollo seguro del territorio, por medio de los tres (03) pasos que se exponen a continuación:

Figura 1. Implementación de las medidas de reducción del riesgo



7.1. Paso 1: Medidas de reducción del riesgo de desastres en los tratamientos urbanísticos

De acuerdo con el Decreto 1232 de 2020, los tratamientos urbanísticos son las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial – POT, que, de acuerdo con las características físicas de cada zona y el modelo de ocupación propuesto, como se puede observar en la (Figura 2), los tratamientos urbanísticos permiten establecer las normas necesarias para un manejo diferenciado de los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana. Entre los tratamientos urbanísticos encontramos: consolidación, conservación, desarrollo, renovación urbana y mejoramiento integral.

Cada uno de los tratamientos se aplica en áreas delimitadas en el municipio, mediante su determinación en el plano oficial de tratamientos y puede desarrollarse en diferentes modalidades que permiten regular adecuadamente las diferentes situaciones del desarrollo urbano.

Figura 2. Tratamientos urbanísticos, (MinVivienda, 2013)

	OCUPADO				POR OCUPAR
TIPO DE SUELO	CONSOLIDACION	MEJORAMIENTO INTEGRAL	RENOVACIÓN URBANA	CONSERVACIÓN	DESARROLLO
URBANO				 POR RAZONES HISTÓRICAS	
				 POR RAZONES AMBIENTALES	
EXPANSIÓN				 CONSERVACIÓN POR RAZONES AMBIENTALES	 DESARROLLO

7.1.1 Consolidación (suelo urbano - ocupado)

El tratamiento urbanístico de Consolidación, se entiende como el tratamiento mediante el cual en determinadas áreas desarrolladas al interior del suelo urbano, se establecen las directrices para mantener las condiciones trazadas y de edificabilidad, promoviendo su equilibrio con la intensidad del suelo y las infraestructuras de espacio público y equipamientos existentes⁵.

En la (Figura 3), se mencionan algunas de las características que pueden ser aplicadas en el tratamiento urbanístico, como es el caso de la restricción de alturas, las cesiones obligatorias, índices de construcción, etc.

Figura 3. Tratamientos de consolidación, (MinVivienda, 2013)



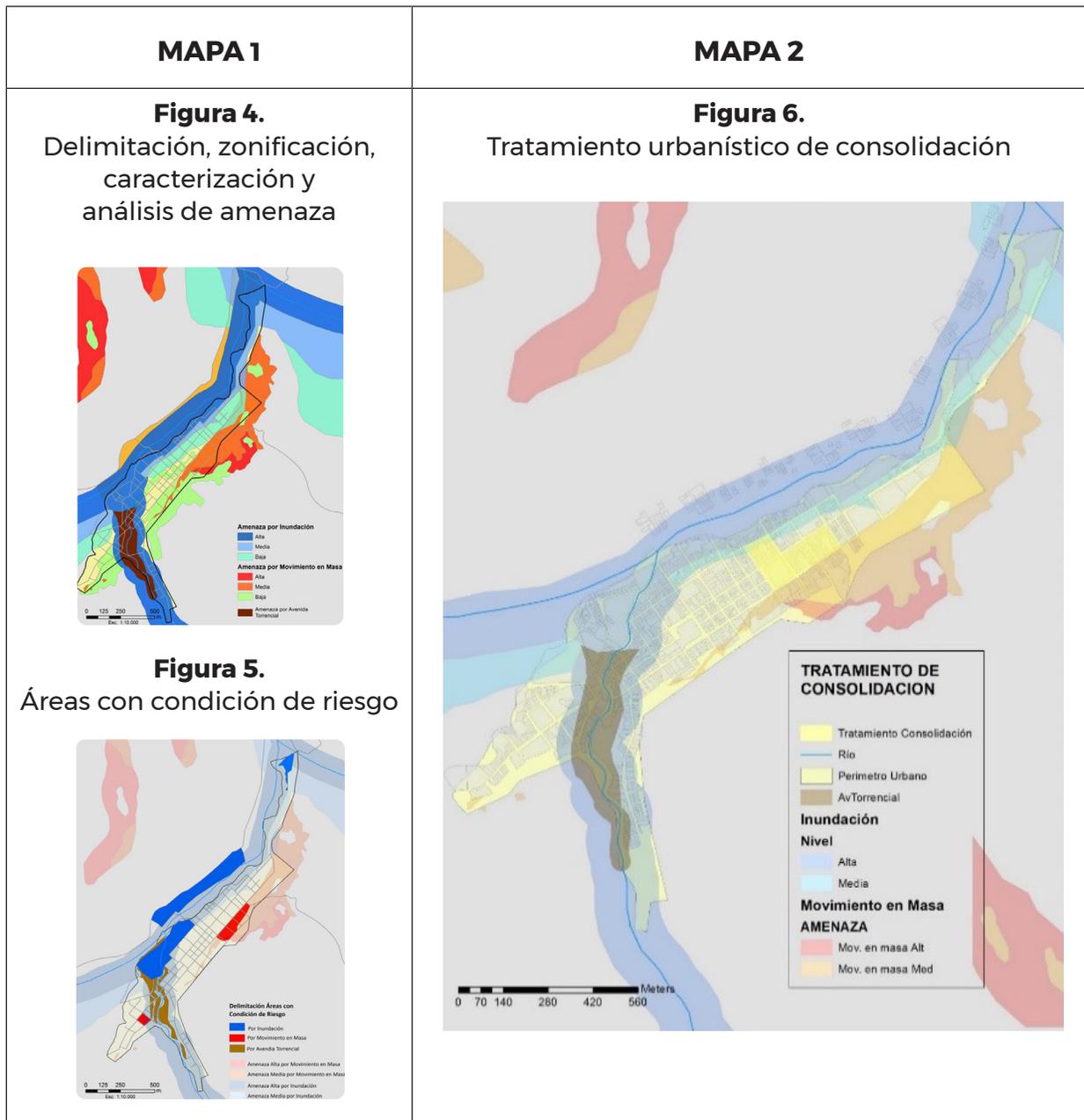
En términos de la gestión del riesgo de desastres, el presente tratamiento de consolidación, se constituye en una de las principales herramientas de reducción del riesgo (intervención prospectiva), donde a partir del plan de ordenamiento territorial, se puede proyectar la consolidación de ciertas áreas al interior de la zona urbana de los municipios que no presenten amenazas y riesgos de desastres.

⁵ Decreto 1232 de 2020 Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2.1.1 del título 1, se modifica la sección 2 del capítulo 2 y se adiciona el artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del título 4, de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial”

Esto permitirá al municipio un desarrollo seguro con criterios de planificación, evitando así la expansión de la zona urbana hacia áreas de amenaza, al igual que la generación de nuevos escenarios de riesgo.

Como se muestra en la (Tabla 3), se identifica que el tratamiento urbanístico de consolidación se asignará en un suelo libre de amenaza y de riesgo, donde este se constituye en una herramienta fundamental para la construcción segura del territorio. En estas áreas se pueden implementar aquellas actuaciones urbanísticas para la construcción de vivienda, equipamientos colectivos, infraestructura vial y de movilidad, entre otros.

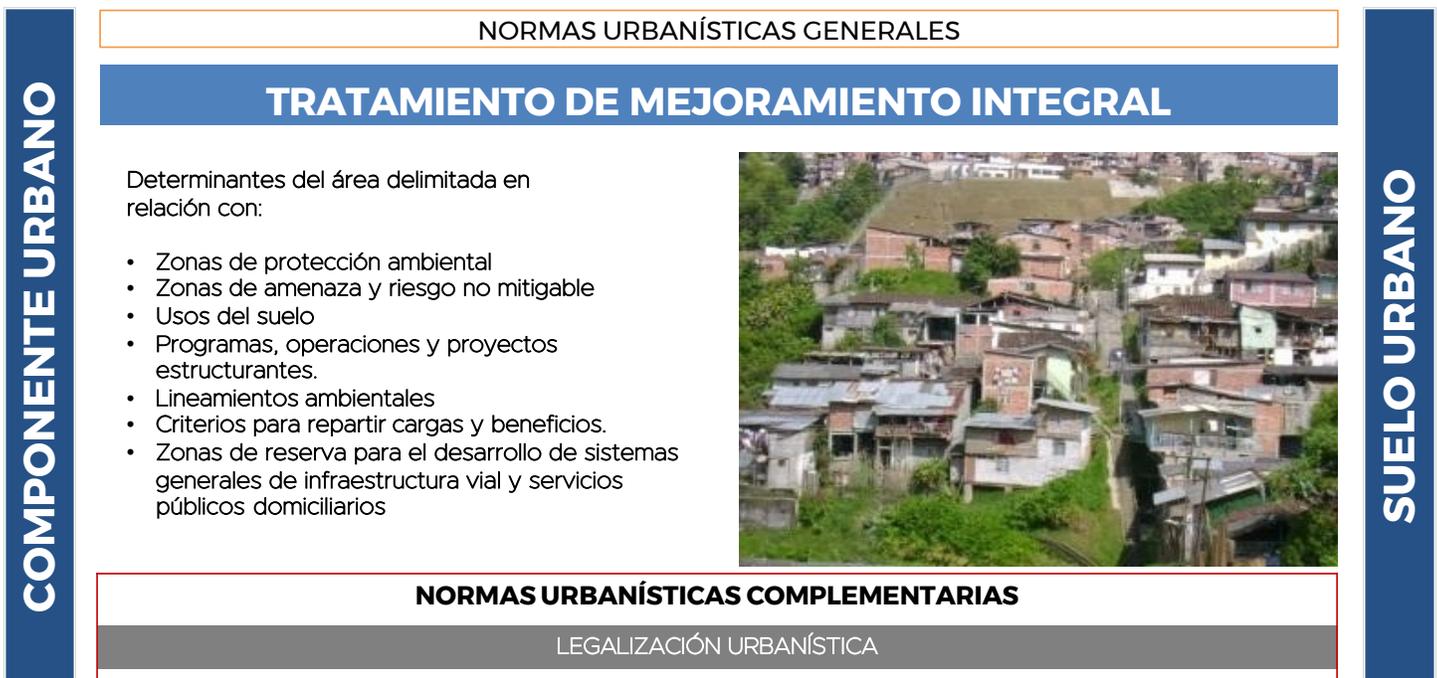
Tabla 3. Tratamiento de consolidación para la gestión del riesgo de desastres (UNGRD, 2020)



7.1.2. Mejoramiento Integral (suelo urbano - ocupado)

Se entiende por Mejoramiento Integral, el tratamiento mediante el cual en determinadas áreas desarrolladas al interior del suelo urbano que carecen o presentan deficiencias en espacio público, servicios públicos, vías o equipamientos. Se establecen las directrices que permitan completar los procesos de urbanización a fin de corregir y mejorar las condiciones físicas de estas áreas garantizando su habitabilidad⁶. En la figura 7, se pueden detallar los determinantes de las áreas en el que este tratamiento aplica: en zonas de desarrollo incompleto o inadecuado, procesos de ocupación y construcción inadecuada, deterioro del medio ambiente y población asentada en zonas de riesgo.

Figura 7. Tratamiento de mejoramiento integral. (Min Vivienda, 2013)



En términos de las medidas de intervención prospectivas para la reducción del riesgo de desastres, el presente tratamiento de mejoramiento integral, permite reducir las condiciones de amenaza y riesgo existentes en los territorios debido a los inadecuados procesos de desarrollo urbano y por supuesto para la regulación de los asentamientos informales.

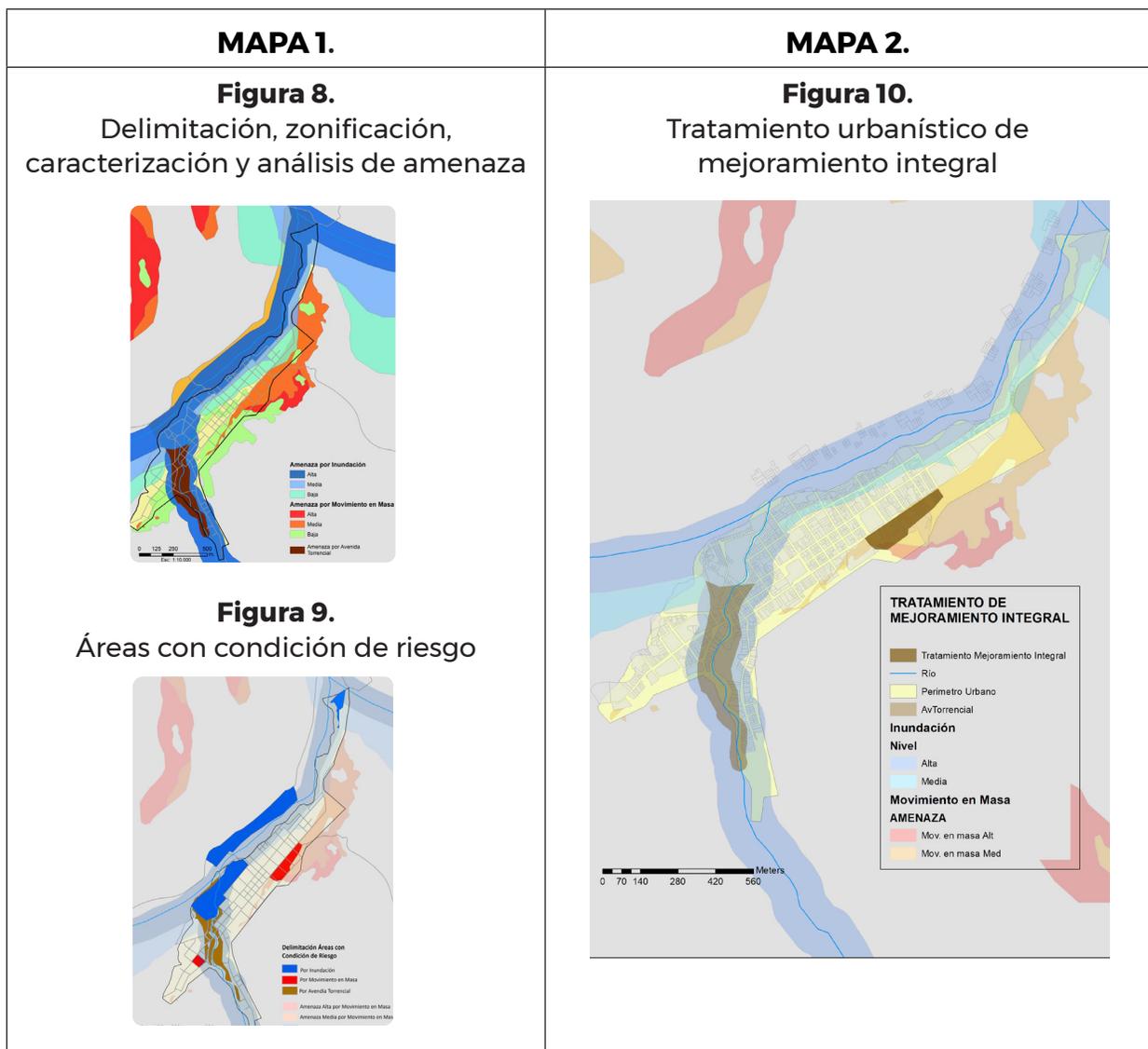
En este orden de ideas, las áreas de amenaza y de riesgo sujetas al mejoramiento integral permitirán, una vez sea aprobado el plan de ordenamiento territorial, la implementación de todas aquellas acciones para la reducción del riesgo:

⁶ Decreto 1232 de 2020. Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2.1.1 del título 1, se modifica la sección 2 del capítulo 2 y se adiciona el artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del título 4, de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial”

- Obras de reducción del riesgo de desastres como muros de contención, canalización de aguas lluvias, estabilización de taludes, entre otras.
- Reforestación y recuperación de rondas hídricas en zonas de alta pendiente (Medidas de eco reducción y adaptación con soluciones basadas en la naturaleza-SbN).
- Mejoramiento del sistema de alcantarillado y drenaje urbano.
- Mejoramiento de vivienda.

En la figura 10, se identifica el área sujeta a este tratamiento que está asociado a las medidas estructurales de mitigación a ser implementadas en el escenario de riesgo por movimientos en masa. Este tratamiento permite al municipio reconocer aquellas áreas donde se requiere la implementación de medidas de intervención correctiva para la mitigación del riesgo:

Tabla 4. Tratamiento de mejoramiento integral para la gestión del riesgo de desastres. (UNGRD, 2020)



7.1.3. Renovación Urbana (suelo urbano - ocupado)

Se entiende por Renovación Urbana, el tratamiento mediante el cual en determinadas áreas desarrolladas al interior del suelo urbano, se establecen las directrices para orientar y regular su transformación o recuperación, con el fin de potenciar su ocupación o detener y revertir los procesos de deterioro físico y/o ambiental; promover el aprovechamiento intensivo de la infraestructura pública existente; impulsar la densificación racional de áreas para vivienda y otras actividades; promoviendo su uso eficiente y sostenible.

Este tratamiento podrá desarrollarse mediante las modalidades de reactivación, redesarrollo y revitalización⁷.

- **Tratamiento de Renovación Urbana por modalidad de reactivación:** Se entiende por Reactivación, la modalidad mediante la cual, en determinadas áreas desarrolladas al interior del suelo urbano, se establecen las directrices para promover una mayor edificabilidad a la existente, si la infraestructura de vías, servicios públicos y espacio público lo permite. También para estimular la generación de nuevos elementos arquitectónicos y naturales de los bienes de propiedad privada tales como antejardines, fachadas, aislamientos, retrocesos y demás. Bajo esta modalidad se pueden cambiar, mantener, complementar y/o modificar los usos existentes con el fin de apoyar la redefinición del carácter del sector.

Para esta modalidad, el Plan de Ordenamiento Territorial –(POT) debe contener normas urbanísticas que permitan tanto el desarrollo de uno o varios predios mediante licencias de construcción sin que se requiera adelantar el trámite de plan parcial.

- **Tratamiento urbanístico de Renovación Urbana por modalidad de redesarrollo:** Se entiende por Redesarrollo, la modalidad mediante la cual en determinadas áreas desarrolladas al interior del suelo urbano se establecen las directrices generales para orientar y regular la sustitución o transformación de las estructuras urbanas y arquitectónicas, mediante procesos de reurbanización que permitan generar una nueva infraestructura vial, de servicios y de espacio público, así como la redefinición de la normatividad urbanística de edificabilidad usos y aprovechamientos.

En esta modalidad, desde el Plan de Ordenamiento Territorial, se definen las directrices generales del tratamiento, que constituyen determinantes para la formulación del plan o planes parciales, a través del(os) cual(es), se desarrolla este tratamiento. Su aplicación, implica la sustitución y/o reconstrucción total o parcial de las edificaciones existentes, la recuperación y el manejo ambiental sostenible del sistema de espacio público y de las redes de infraestructura de acuerdo con las necesidades derivadas de las nuevas condiciones de densidad habitacional y usos del suelo, así como de las características ambientales de la zona.

⁷ Decreto 1232 de 2020. Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2.1.1 del título 1, se modifica la sección 2 del capítulo 2 y se adiciona el artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del título 4, de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial”

Implica, además, la formulación de estrategias sociales para atender las necesidades de los grupos sociales actualmente localizados en el área.

- **Tratamiento urbanístico de Renovación Urbana por modalidad de revitalización:** Se entiende por Revitalización la modalidad mediante la cual en determinadas áreas desarrolladas al interior del suelo urbano se establecen directrices para promover la densificación y mezcla de usos, a través de intervenciones que promuevan el mejoramiento del entorno y de las edificaciones, así como de mecanismos que faciliten la permanencia en las áreas intervenidas de aquellos propietarios que así lo decidan.

Para esta modalidad, el Plan de Ordenamiento Territorial debe contener normas urbanísticas que permitan tanto el desarrollo de uno o varios predios mediante licencias de construcción o las determinantes para la formulación del plan o planes parciales para el desarrollo del tratamiento.

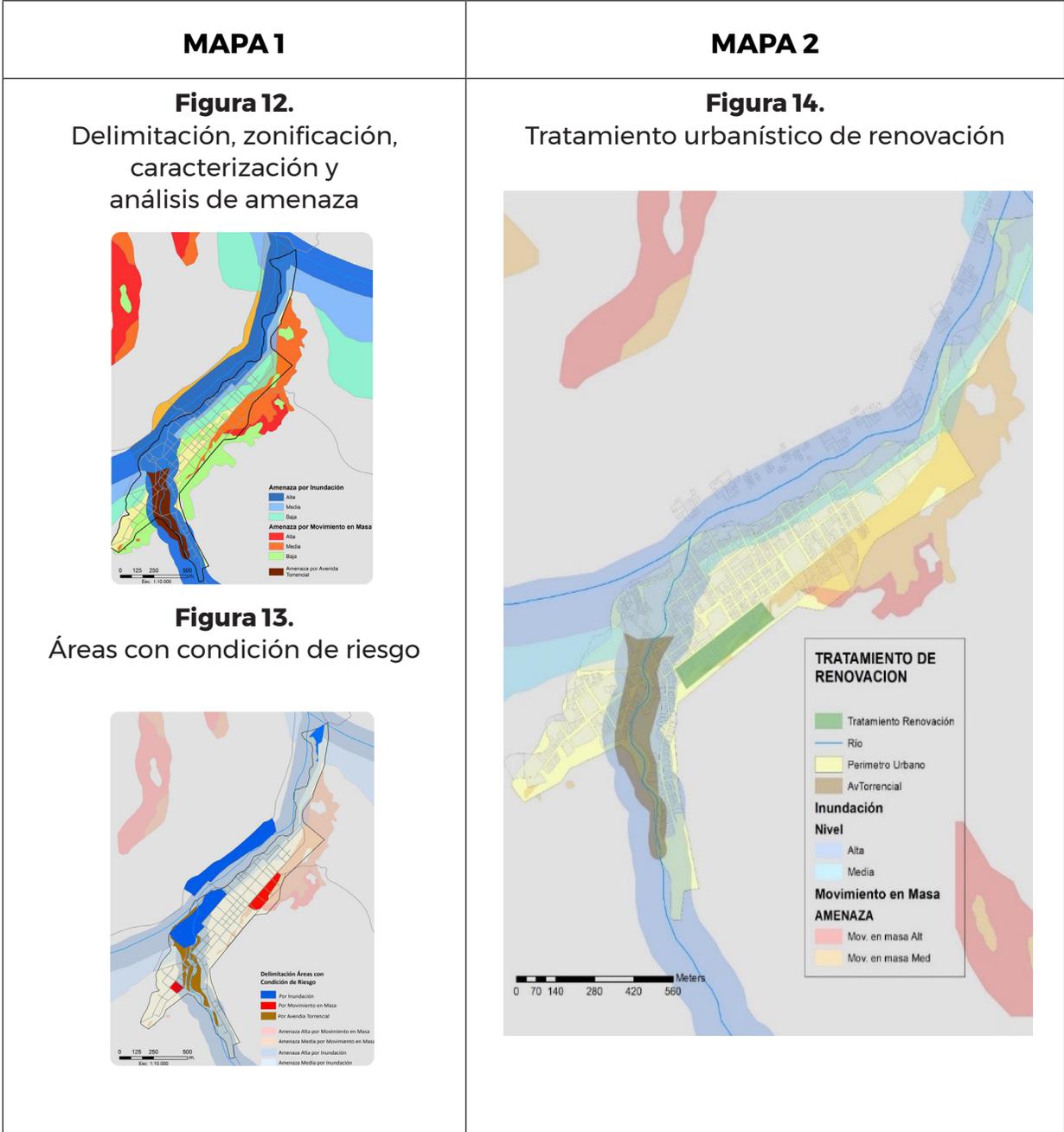
Como se expone en la Figura 11, esta actuación urbanística busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo.

Figura 11. Tratamiento de renovación urbana. (Min Vivienda, 2013)



En términos de la gestión del riesgo de desastres, como se identifica en la Tabla 5, el tratamiento de renovación urbana brinda las herramientas para potenciar el uso y aprovechamiento del suelo, con el fin de recuperar y transformar estas áreas, buscando así el desarrollo seguro del territorio, evitando inversiones en zonas de amenaza y de riesgo, potenciando el adecuado uso del suelo en aquellas áreas seguras del municipio (intervención prospectiva).

Tabla 5. Tratamiento de renovación para la gestión del riesgo de desastres. (UNGRD, 2020)



7.1.4. Conservación (suelo urbano - ocupado)

Se entiende por Conservación, el tratamiento urbanístico que por razones ambientales, históricas o arquitectónicas limita la transformación de la estructura física de áreas del municipio o distrito, de inmuebles particulares, de obras públicas y de elementos constitutivos del espacio público⁸.

Cada municipio o distrito determinará en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen, las áreas o inmuebles sujetos a tratamiento de conservación, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 151 de 1998 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

En esta actuación, como se visualiza en la Figura 15, se tiene como objetivo proteger el patrimonio construido de la ciudad.

Figura 15. Tratamiento de conservación. (Min Vivienda, 2013)



En términos de la gestión del riesgo de desastres, el tratamiento de conservación se constituye en una de las principales herramientas para reducir las condiciones de riesgo y de las amenazas presentes en el territorio. Las áreas definidas como riesgo no mitigable, deberán estar sujetas a este tratamiento con el fin de evitar actuaciones urbanísticas en estas áreas o nuevos procesos de desarrollo que aumenten las condiciones de riesgo presentes en el territorio. Asimismo, las siguientes medidas propuestas son herramientas para la generación de medidas de adaptación ante los escenarios de riesgo por el cambio climático.

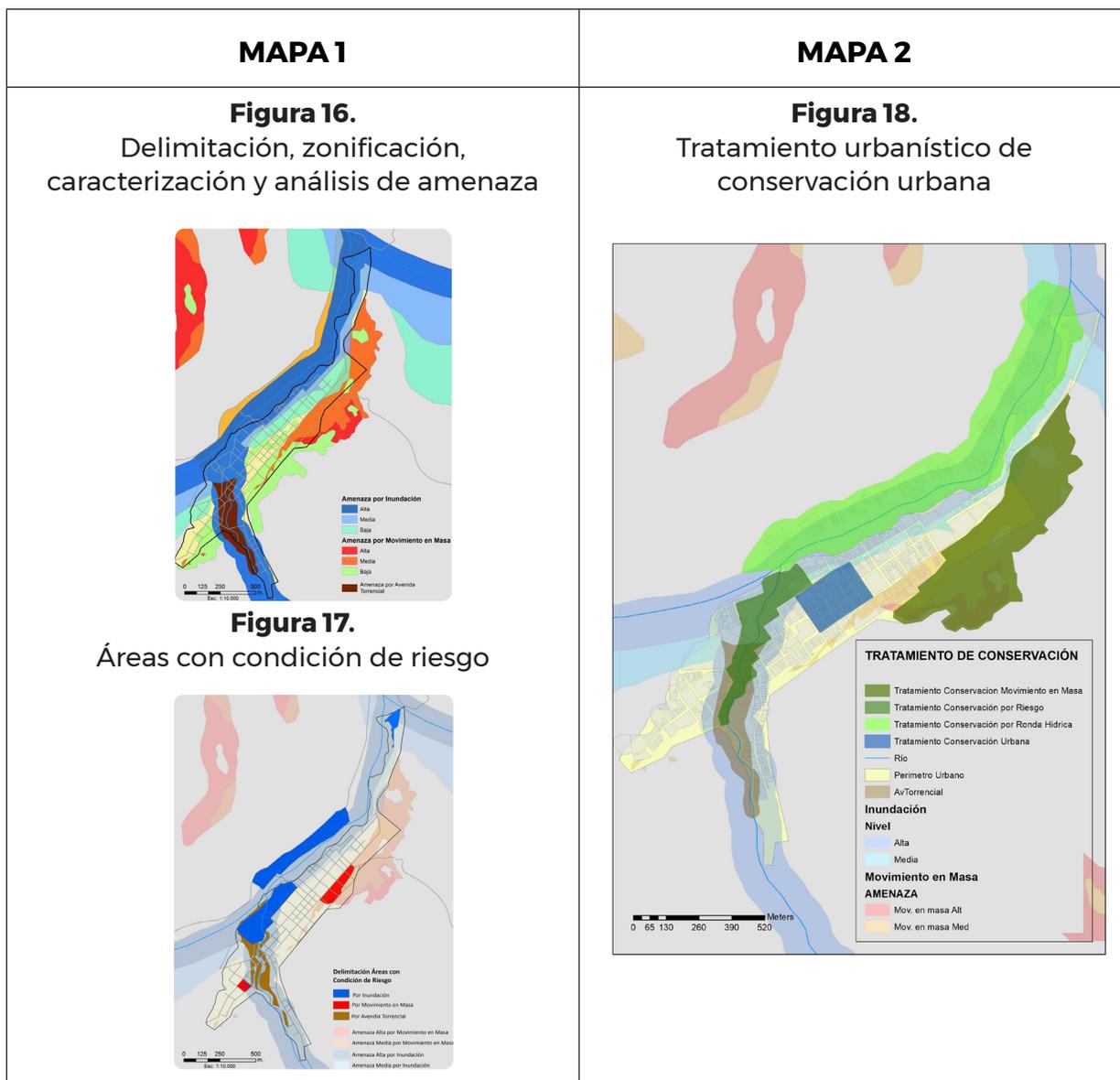
⁸ Decreto 1232 de 2020. Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2.1.1 del título 1, se modifica la sección 2 del capítulo 2 y se adiciona el artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del título 4, de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial”

El tratamiento de conservación en las áreas de interés ambiental como las rondas hídricas, fajas forestales protectoras, bosques y coberturas vegetales en zonas de alta pendiente, entre otras determinantes de ordenamiento territorial, son medidas que garantizan el desarrollo sostenible del territorio y la reducción de las áreas de amenaza y de riesgo.

El tratamiento de conservación ambiental, se destina como un espacio de carácter permanente, abierto de dominio o uso público, que hace parte del espacio público efectivo y destinado al uso recreativo.

En la Tabla 6, se pueden observar tres tipos de ejemplos de aplicación del tratamiento de conservación, el primero por ronda hídrica (en la zona de amenaza), el segundo por área con condición de riesgo y el tercero, por el fenómeno amenazante - movimientos en masa, los cuales también pueden ser utilizados como medidas de adaptación del cambio climático.

Tabla 6. Tratamiento de conservación para la gestión del riesgo de desastres. (UNGRD, 2020)



7.1.5. Desarrollo (suelo urbano/expansión - por ocupar)

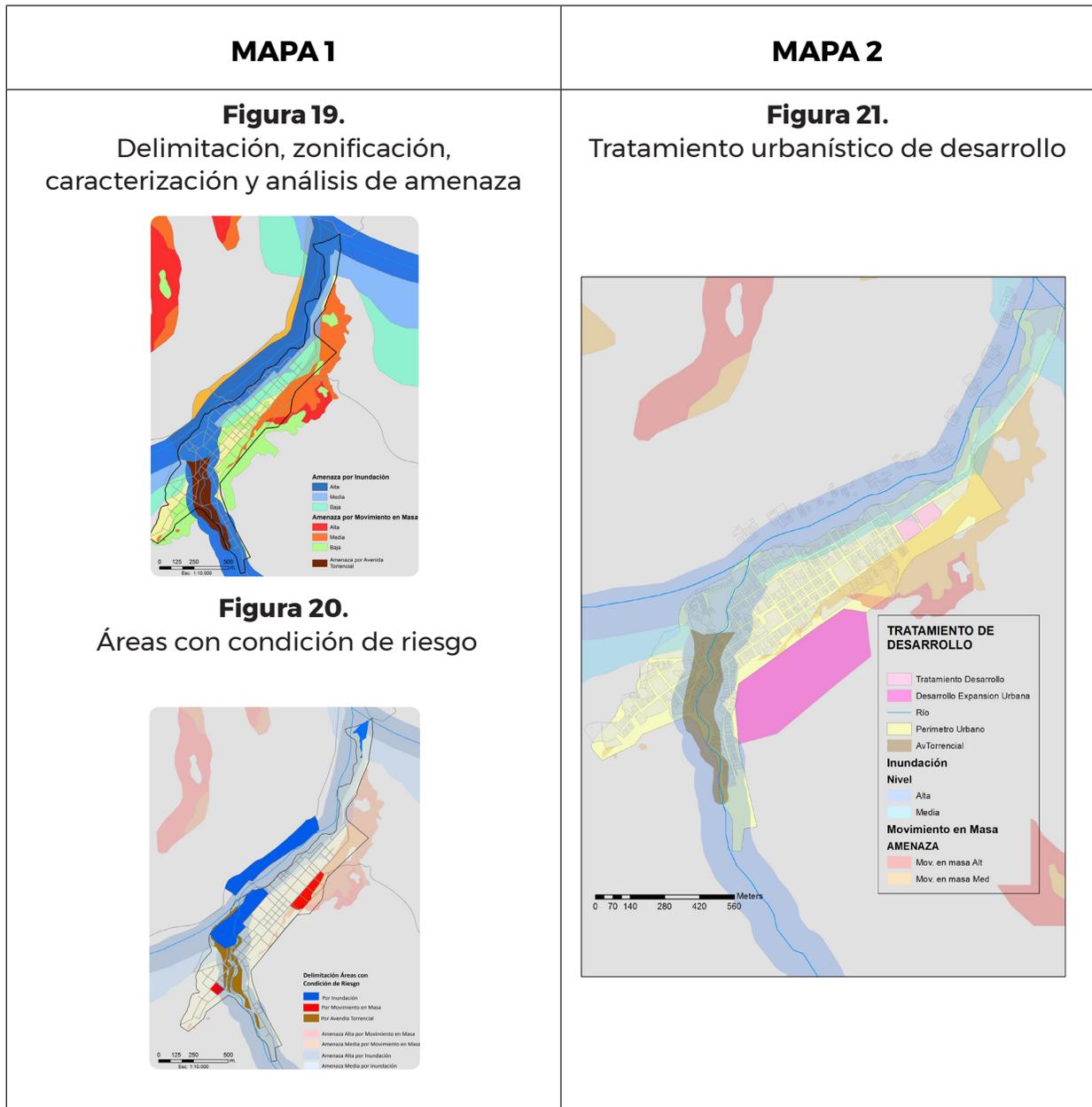
Se entiende por Desarrollo, el tratamiento por el cual, se establecen las directrices aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados, localizados en suelo urbano o de expansión urbana, que permiten orientar y regular su urbanización, a través de la dotación de infraestructuras, equipamientos y la generación de espacio público⁹.

En términos de la gestión del riesgo de desastres, el tratamiento urbanístico de desarrollo se constituye en una herramienta fundamental para orientar el desarrollo y el crecimiento de las áreas urbanas (suelo de expansión), en zonas libres de amenaza, donde los estudios básicos de gestión del riesgo en la revisión de los planes de ordenamiento territorial, son un elemento que contribuye a la toma de decisiones del planificador sobre cuáles son la áreas óptimas para garantizar la construcción segura del territorio.

Como se evidencia en la Tabla 7, el tratamiento de desarrolló o de expansión urbanística se establece en zonas libres de amenaza o en su defecto amenaza baja. De igual manera, sí el municipio no cuenta con áreas libres de amenaza (zonas de amenaza baja y media) para la definición de suelos expansión, el tratamiento de desarrollo estará condicionado a los estudios detallados que permitan identificar la 'mitigabilidad' antes de ser desarrollado el suelo de expansión, esto con el fin de garantizar la sostenibilidad de la inversión.

⁹ Decreto 1232 de 2020. Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2.1.1 del título 1, se modifica la sección 2 del capítulo 2 y se adiciona el artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del título 4, de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial”

Tabla 7. Tratamiento de desarrollo para la gestión del riesgo de desastres. (UNGRD, 2020)



7.2 Paso 2: Medidas de reducción del riesgo de desastres en la reglamentación de los usos del suelo

De acuerdo con el Decreto 1077 de 2015, es la destinación asignada al suelo por el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre él mismo, la que podrá garantizar que las inversiones previstas estén bien encaminadas y que efectivamente los usos planteados sean permitidos.

7.2.1. Uso compatible o complementario

Uso que no se opone al principal y concuerda con la potencialidad, productividad y protección del suelo y demás recursos naturales conexos.

7.2.2. Uso condicionado o restringido

Uso que presenta algún grado de incompatibilidad urbanística y/o ambiental que se puede controlar de acuerdo con las condiciones que impongan las normas urbanísticas y ambientales correspondientes.

7.2.3. Uso incompatible

Es aquel que por su alto impacto negativo no puede ser desarrollado, ni coexistir con otros usos definidos como principales, complementarios, compatibles, restringidos o mezclados entre sí, en las áreas, zonas o sectores donde estos últimos se permitan.

7.2.4. Uso principal

Uso deseable que coincide con la función específica de la zona y que ofrece las mayores ventajas para el desarrollo.

7.2.5. Uso prohibido

Uso incompatible con el uso principal de una zona, con los objetivos de conservación ambiental y de planificación ambiental y territorial. Implica graves riesgos de tipo ecológico y/o social.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se expone un ejemplo de asignación de usos de suelo para las áreas de amenaza y de riesgo (áreas con condición de riesgo y áreas de riesgo no mitigable), como una herramienta fundamental para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la planificación territorial.

Tabla 8. Ejemplo de usos de suelo para las áreas con condición de amenaza y de riesgo de desastres. (UNGRD, 2020)

USOS DE SUELO	ÁREAS DE AMENAZA	ÁREAS CON CONDICIÓN DE RIESGO	ÁREAS DE RIESGO NO MITIGABLE
Compatible o complementario	Recreación pasiva	Obras de reducción del riesgo y de mejoramiento integral.	Recreación pasiva y obras de reducción para la amenaza
Condicionado o restringido	Parque lineal y recreativo, prestación de servicios públicos (Este uso de suelo puede aplicar para áreas con condición de amenaza).	No aplica	Parque lineal y recreativo Prestación de servicios públicos
Incompatible	Ganadería, agricultura, residencial.	No aplica	Residencial, industrial, comercial, ganadería, agricultura.
Principal	Protección y conservación ambiental y forestal, y de ronda hídrica	Protección por riesgo	Protección y conservación ambiental y forestal, y de ronda hídrica.
Prohibido	Residencial, comercial, industrial, ganadería, agricultura.	Construcción de vivienda, ampliación, remodelación, licencias urbanísticas.	Residencial, comercial, industrial, ganadería, agricultura y demás usos que afecten el uso principal.

La anterior tabla, de elaboración propia, es un ejemplo de asignación de usos del suelo. La Secretaría de Planeación municipal, autoridades ambientales, curadurías urbanas, inspecciones de policía, etc., tienen las herramientas suficientes para generar el respectivo control urbanístico de las áreas de amenaza y de riesgo, con el fin de administrar adecuadamente el territorio y así fomentar la construcción y desarrollo seguro del municipio y/o de la entidad territorial.

Es importante precisar que las autoridades ambientales contribuyen en la reglamentación de los usos suelo (áreas de interés ambiental, suelos de protección, etc.), definidos en los instrumentos de gestión ambiental, los cuales deben ser reconocidos por las entidades territoriales en la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

7.3. Paso 3: Gestión del suelo para áreas de amenaza y de riesgo

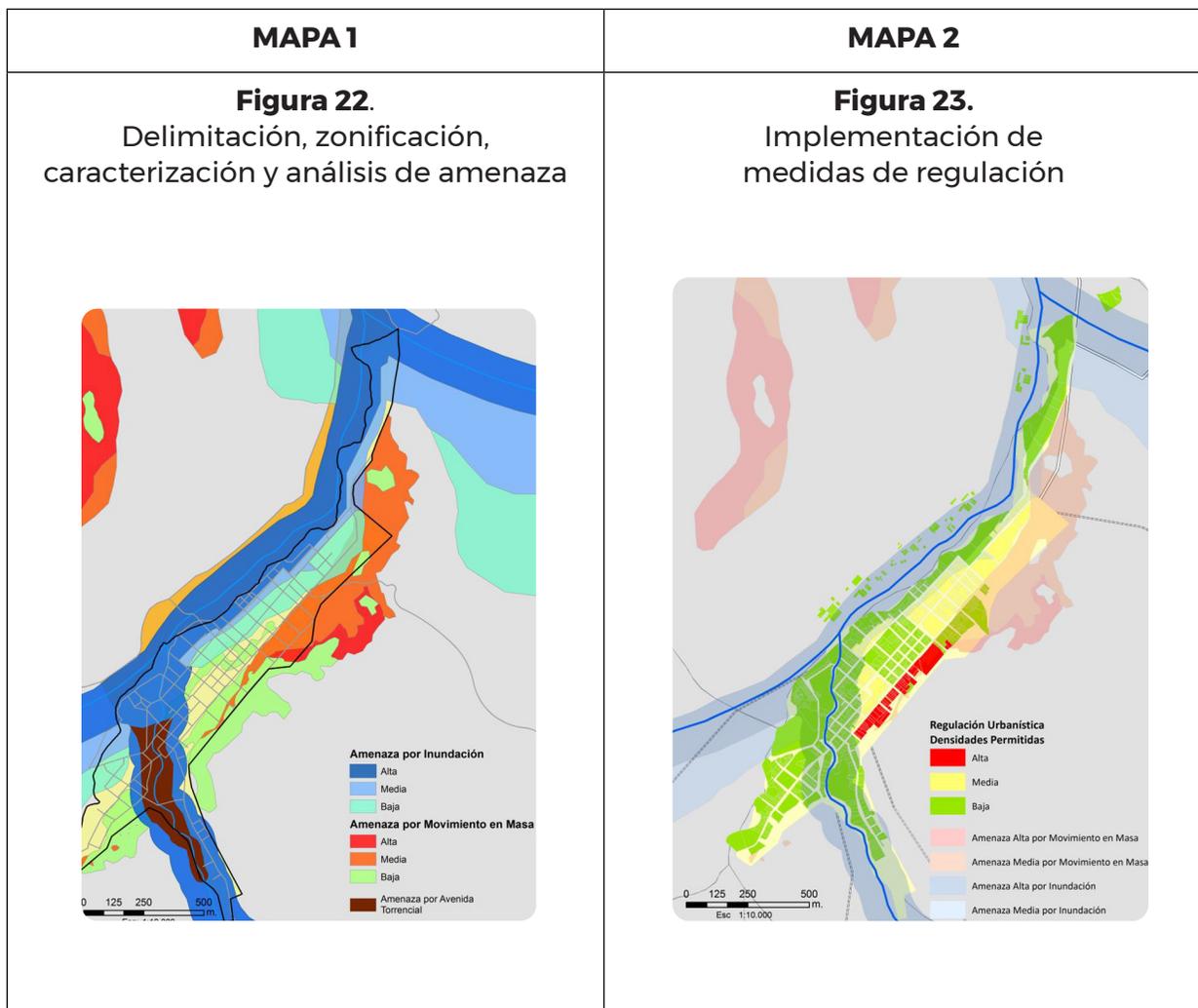
A continuación, se presentan los mecanismos y/o herramientas para la adecuada gestión del uso del suelo para la reducción de las condiciones de riesgo presentes y futuras en las entidades territoriales:

7.3.1. Regulación de aprovechamiento, cesiones y volumetrías

En desarrollo de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 388 de 1997, los municipios y distritos deberán adoptar una norma urbanística general, donde se desarrolle la regulación referente a los aprovechamientos, cesiones específicas y volumetrías básicas para la totalidad del suelo urbano, de expansión urbana y suburbano. Esta norma será parte integrante del Plan y su revisión sólo podrá hacerse con ocasión de la revisión del componente urbano del plan, salvo en el caso de la formulación de planes parciales y unidades de actuación urbanística.

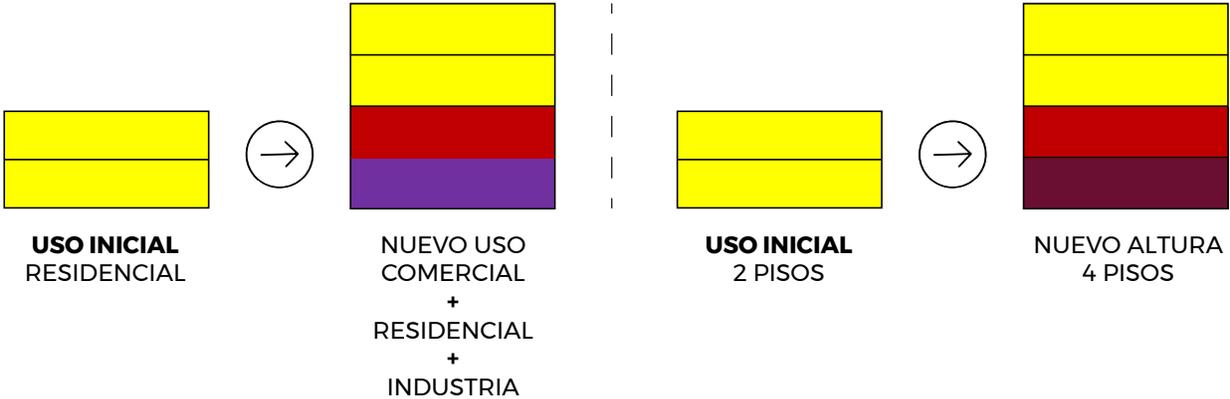
Determinar la capacidad de soporte de un uso en un polígono con condición de amenaza o con condición de riesgo, permite de antemano condicionar su desarrollo, establecer las medidas de regulación y ordenamiento, de mitigación previas y fundamentales para habilitarlo como suelo desarrollable y que no configuren un riesgo futuro para definir en las áreas con condición de riesgo los índices máximos permitidos en ocupación, altura, densidad y construcción.

Tabla 9. Implementación de medidas de regulación del suelo. (UNGRD, 2020)

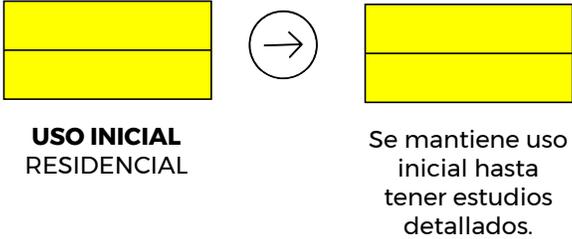


Con la Tabla 9, se puede establecer el número máximo de unidades (residenciales, comerciales, industriales, etc.), que pueden ser desarrolladas en el área de un polígono determinado en el suelo urbano con relación a la capacidad de carga urbana y de oferta de sus sistemas estructurantes en condiciones de sostenibilidad y reducción del riesgo de desastres:

- En zonas que no poseen condiciones de riesgo, gracias a los tratamientos urbanísticos, se puede proponer un desarrollo en altura; es decir, en el actual predio donde solo se presenta la actividad residencial, se generan nuevos usos compatibles y complementarios como el comercial e industrial en el mismo predio.



- En zonas donde se identifican condiciones de riesgo, se debe mantener la misma cantidad de niveles y la misma actividad hasta tener los estudios de detalle, que ayudarán en la toma de decisiones.



7.3.2. Limitar y restringir la ocupación y desarrollo en áreas urbanas

En virtud de los instrumentos de gestión del suelo y de financiación de recursos establecidos por la Ley 388 de 1997, un POT debe dejar formulados y utilizar los instrumentos de planeamiento y de gestión de suelo contemplados en dicha Ley, para orientar el desarrollo y construcción segura del territorio.

En el caso de riesgo, generando procesos de prevención y mitigación del riesgo de desastres en las áreas identificadas con condición de amenaza y/o condición de riesgo, y posteriormente, en las áreas declaradas en riesgo mitigable y/o no mitigable.

Entre otras acciones, estos instrumentos permiten:

- Gestionar la adquisición y/o manejo de las áreas incluidas en el POT como suelo de protección.
- Gestionar la adquisición y manejo de las áreas que son objeto de reasentamiento.
- Gestionar las áreas receptoras de población reasentada.

La competencia del control urbano, corresponde a los alcaldes municipales y/o distritales por conducto de los inspectores de policía, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía), con el fin de aplicar las medidas correctivas necesarias para salvaguardar el ordenamiento territorial y su modelo de ocupación (Ley 810 de 2003) y, como mecanismo para actuar en virtud de los principios de precaución y prevención del riesgo (Ley 1523 de 2012), para impedir la ocupación informal en zonas catalogadas como:

- De protección por ronda (determinadas por el POT y concertadas con la Autoridad Ambiental).
- De riesgo no mitigable.
- Zonas donde se restrinja desarrollo y/o nueva densificación en atención a condiciones de amenaza y/o riesgo presente.

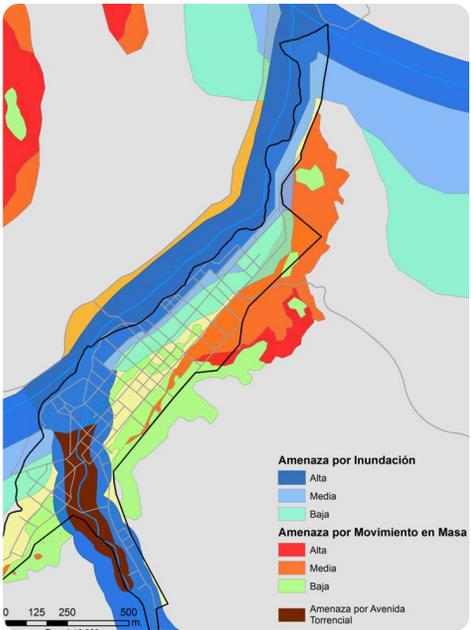
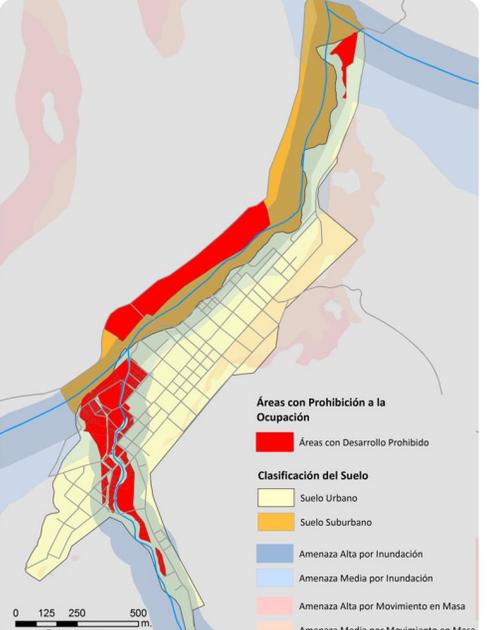
Se recuerda que estas zonas deben ser objeto de monitoreo permanente verificando que las condiciones de riesgo presente no han aumentado.

Asimismo, tener en cuenta el índice de construcción, definido como el número máximo de veces que la superficie de un terreno puede convertirse por definición normativa en área construida, y se expresa por el cociente, que resulta de dividir el área permitida de construcción por el área total de un predio. Y el índice de ocupación definido como la proporción del área de suelo que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta y se expresa por el cociente, que resulta de dividir el área que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta por el área total del predio.

De igual forma, el control urbano debe impedir la construcción y adecuación de edificaciones sin el cumplimiento de las normas de sismo resistencia (Ley 400 de 1997 y Norma Sismo Resistente - NRS vigente), especialmente en zonas donde se identifiquen por amenaza sísmica. El ejercicio de dicho control puede conllevar la imposición de multas, a la demolición de las construcciones y el desalojo de las zonas de espacio público, suelos de protección y áreas en condición de riesgo no mitigable indebidamente ocupadas.

A continuación, en la Tabla 10, se observa que en las zonas con amenaza alta y en las áreas con condición de riesgo ya identificado, por ningún motivo se deberá permitir el desarrollo urbano.

Tabla 10. Limitación sobre el uso y aprovechamiento del suelo por condiciones de amenaza y de riesgo de desastres. (UNGRD, 2020)

<p style="text-align: center;">MAPA 1</p>	<p style="text-align: center;">MAPA 2</p>
<p style="text-align: center;">Figura 24. Delimitación, zonificación, caracterización y análisis de amenaza</p>  <p>Amenaza por Inundación</p> <ul style="list-style-type: none"> Alta Media Baja <p>Amenaza por Movimiento en Masa</p> <ul style="list-style-type: none"> Alta Media Baja Amenaza por Avenida Torrencial 	<p style="text-align: center;">Figura 25. Limitar construcción</p>  <p>Áreas con Prohibición a la Ocupación</p> <ul style="list-style-type: none"> Áreas con Desarrollo Prohibido <p>Clasificación del Suelo</p> <ul style="list-style-type: none"> Suelo Urbano Suelo Suburbano Amenaza Alta por Inundación Amenaza Media por Inundación Amenaza Alta por Movimiento en Masa Amenaza Media por Movimiento en Masa

¿Quién impone la sanción?

Los alcaldes municipales o el funcionario que reciba la delegación según el procedimiento y normatividad específica que desarrollen para tal fin y en atención a las normas nacionales que los facultan, son quienes las regularán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta.

Se recuerda que los entes de control pueden evaluar, informar, advertir y/o dictar medidas sancionatorias respecto del cumplimiento de los entes territoriales en esta materia.

¿A quién se le impone la sanción?

A personas naturales o jurídicas que cometan infracciones urbanísticas. Para el cumplimiento de esta labor se recomienda establecer mecanismos de control urbanístico específico, estableciendo actores y responsabilidades.

7.3.3. Planes Parciales

De acuerdo con el Decreto 1077 de 2015, los planes parciales son el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la Ley 388 de 1997.

Mediante el plan parcial se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión, construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación.

En este sentido, los planes parciales se constituyen como una herramienta para fomentar la construcción segura del territorio, evitando así la ocupación o futuros desarrollos en áreas catalogadas como de amenaza y de riesgo. Mediante este instrumento de planeación intermedia, se busca el aprovechamiento de las áreas seguras del territorio, aumentando así los índices de ocupación, intensidad, edificabilidad, el desarrollo y la adecuada construcción del suelo de expansión.

8. Bibliografía

- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2017). *Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes*. Bogotá, D.C, Colombia
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2021). *Guía Metodológica para la Formulación y Actualización de los Planes Municipales de Gestión del Riesgo (PMGRD)*. Bogotá, D.C, Colombia
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2015). *Guía de Integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial*. Bogotá, D.C, Colombia
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2018). *Atlas de Riesgo de Colombia: Revelando los desastres latentes*. Bogotá, D.C, Colombia
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014). *Guía Técnica para la Formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas POMCAS*. Bogotá, D.C, Colombia
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2016). *ABC de los POT*. Bogotá, D.C, Colombia: Plan de Ordenamiento Territorial
- Banco Mundial (2011). *Guía de Reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastres*. Washington, Estados Unidos
- Ley 1523 de 2012 [Congreso de la República]. *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*. 24 de abril de 2012
- Ley 388 de 1997 [Congreso de la Republica]. *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. 18 de julio de 1997
- Ley 1454 de 2011 [Congreso de la Republica]. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. 28 de junio de 2011
- Ley 1931 de 2018 [Congreso de la Republica]. *Por el cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático*. 27 de julio de 2018
- Decreto 1807 de 2014 [Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio]. *Por medio del cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones*. 19 de septiembre de 2014

- Decreto 1077 de 2015 [Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio]. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. 26 de mayo de 2015
- Banco Mundial (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá, D.C, Colombia
- Decreto 1232 de 2020 [Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio]. *Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2.1.1 del título 1, se modifica la sección 2 del capítulo 2 y se adiciona el artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del título 4, de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial*". 14 de septiembre de 2020

9. Anexos - Conceptos claves

A continuación, se presentan los conceptos claves que deben tenerse en cuenta para los *Lineamientos para el control urbanístico desde la intervención prospectiva la reducción del riesgo de desastres desde los Planes de Ordenamiento Territorial*, de los cuales son tomados de la Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes. (UNGRD, 2017)

Adaptación al Cambio Climático

Es el proceso de ajuste de los efectos presentes y esperados del cambio climático. En ámbitos sociales de decisión correspondiente al proceso de ajuste que busca atenuar los efectos perjudiciales y/o aprovechar las oportunidades beneficiosas presentes o esperadas del clima y sus efectos. En los socio-ecosistemas, el proceso de ajuste de la biodiversidad al clima actual y sus efectos puede ser intervenido por la sociedad con el propósito de facilitar al ajuste al clima esperado. (UNGRD, 2017)

Amenaza

Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales (UNGRD, 2017).

Análisis de riesgos

Proceso de comprender la naturaleza del riesgo para determinar el nivel de riesgo, es la base para la evaluación de riesgos y las decisiones sobre las medidas de reducción del riesgo y preparación para la respuesta. Incluye la estimación del riesgo (UNGRD, 2017).

Cambio Climático

Importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un periodo prolongado (normalmente decenios o incluso más). El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras (UNGRD, 2017)

Elementos expuestos

Se refiere a la presencia de personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza (UNGRD, 2017).

Escenario de riesgo

Son fragmentos o campos delimitados de las condiciones de riesgo del territorio presentes o futuras, que facilitan tanto la comprensión y priorización de los problemas como la formulación y ejecución de las acciones de intervención requeridas. Un escenario de riesgo se representa por medio de la caracterización y/o análisis de los factores de riesgo, sus causas, la relación entre las causas, los actores causales, el tipo y nivel de daños que se pueden presentar, la identificación de los principales factores que requieren intervención, así como las medidas posibles a aplicar y los actores públicos y privados que deben intervenir en la planeación, ejecución y control de las líneas de acción. (UNGRD, 2017)

Gestión del riesgo

Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (UNGRD, 2017)

Medidas Estructurales

Cualquier construcción física para reducir o evitar los posibles impactos de las amenazas, o la aplicación de técnicas de ingeniería para lograr la resistencia y la resiliencia de las estructuras o de los sistemas frente a las amenazas (UNGRD, 2017)

Medias No Estructurales

Cualquier medida que no suponga una construcción física y que utiliza el conocimiento, las prácticas o los acuerdos existentes para reducir el riesgo y sus impactos, especialmente a través de políticas y leyes, una mayor concientización pública, la capacitación y la educación (UNGRD, 2017)

Mitigación del riesgo

Medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente (UNGRD, 2017)

Plan 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. (UNGRD, 2017)

Planes Parciales

instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales (Ley 388 de 1997).

Plusvalía

Es el incremento en el valor del suelo que se da cuando la Administración municipal define nuevos aprovechamientos del terreno, que ofrecen beneficios a la ciudad como mayor altura o cambios de uso, y la participación en plusvalía hace referencia al derecho del Municipio o Distrito de participar del incremento que se genera sobre el valor del suelo por decisiones administrativas y se paga sólo cuando el propietario percibe el incremento: por transferencia de dominio, licencia, o cambio de uso. (Ley 388 de 1997).

Prevención de riesgo

Medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible. (UNGRD, 2017)

Reducción del riesgo

Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entendiéndose: mitigación del riesgo y a evitar nuevos riesgos en el territorio, entendiéndose: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera (UNGRD, 2017)

Resiliencia

La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas. (UNGRD, 2017)

Riesgo de desastres

Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad (UNGRD, 2017)

Sistema de Alertas Tempranas

Sistema integrado de vigilancia, previsión y predicción de riesgos, evaluación de riesgos de desastres, comunicación y preparación, sistemas y procesos que permiten a las personas, comunidades, gobiernos, empresas y otros, tomar medidas oportunas para reducir los riesgos de desastres ante la manifestación de un evento amenazante (UNGRD, 2017)

Suelo de expansión Urbana

El destinado para uso rural que durante la vigencia del plan de ordenamiento territorial será habilitado para el uso urbano, mediante la dotación de infraestructura vial, servicios públicos domiciliarios, espacios recreativos, equipamientos colectivos y medios de transporte público. (Ley 388 de 1997).

Suelo de Protección

Localizado dentro de cualquiera de las clases de suelo, tiene restringida su posibilidad de uso debido a sus condiciones geográficas, paisajísticas, ambientales, amenazas y riesgos o por hacer parte de zonas de utilidad pública para la localización de infraestructura de servicios públicos. (Ley 388 de 1997).

Suelo Rural

Es el destinado exclusivamente a usos rurales o no apto para uso urbano. (Ley 388 de 1997).

Suelo Suburbano

Localizado dentro del suelo rural, esta caracterizados por la mezcla de tipo de uso del suelo y las formas de vida de campo y de ciudad. (Ley 388 de 1997).

Suelo Urbano

Áreas del territorio distrital o municipal que cuentan con infraestructura vial, red primaria de todos los servicios públicos domiciliarios y aptitud urbanística. (Ley 388 de 1997).

Tipo de uso

Corresponde a la caracterización que se da a una zona, donde se autoriza, condiciona o prohíben determinadas actividades. El condicionamiento de algunas de ellas está basado por el impacto ambiental que genera y el grado de compatibilidad que tiene respecto de la actividad principal que allí se desarrolla. (Ley 388 de 1997).

Tratamientos urbanísticos

Son las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial – POT, que, de acuerdo con las características físicas de cada zona y el modelo de ocupación propuesto, permiten establecer las normas urbanísticas para un manejo diferenciado de los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana. Los tratamientos urbanísticos son: Consolidación, Conservación, Desarrollo, Renovación Urbana y Manejo Integral (Decreto 1232 de 2020)

Uso del suelo

Es la actividad que se desarrolla en cualquier área del suelo rural, urbano, suburbano o de expansión urbana. Se ha clasificado de manera general para la zona urbana o de expansión como residencial, institucional, industrial, recreativo y comercial y de servicios (Ley 388 de 1997).

Vulnerabilidad

Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos (UNGRD, 2017)



GOBIERNO DE COLOMBIA

LA PREVENCIÓN ES DE **TODOS**



@UNGRD



@GestionUNGRD



ungrd_oficial



UNGRD Gestión del
Riesgo de Desastres



UNGRD

Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Av. Calle 26 No. 92-32, Edificio Gold 4 - piso 2
Línea gratuita de atención: 01 8000 11 32 00
PBX: (57 1) 5529696
Bogotá D.C. - Colombia
www.gestiondelriesgo.gov.co