

# CONSTRUYENDO TERRITORIOS SEGUROS: LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES





# CONSTRUYENDO TERRITORIOS SEGUROS: LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES





## **CONSTRUYENDO TERRITORIOS SEGUROS: LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

Fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales – Guía práctica de actuación:  
Construyendo territorios seguros: La gestión del riesgo de desastres. 2016

**Alejandro Ordoñez Maldonado**  
Procurador General de la Nación

Carlos Augusto Mesa Díaz  
Procurador Delegado para la Descentralización y las Entidades Territoriales

**Ángel Martín Peccis**  
Representante y Director Regional  
Organización de Estados Iberoamericanos

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

### **Redacción**

Lucy Marcile Marie Kolter Arrieta - Procuraduría General de la Nación.  
Jorge Andrés Castro Rivera – Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.  
Jorge Bunch Higuera - Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

### **Compilación y edición**

Lucy Marcile Marie Kolter Arrieta - Procuraduría General de la Nación  
Jorge Andrés Castro Rivera - Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

### **Diseño y diagramación**

Jesús Alberto Galindo Prada  
almadigital2010@gmail.com

### **Ilustración**

Miqueloff - Karloz BaKka

### **Corrección de estilo**

Clara Galindo

### **ISBN**

978-958-58764-9-1

### **Impresión**

Panamericana Formas e Impresos S.A.

Quedan reservados todos los derechos sin previa autorización de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas por la Ley, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>I.</b> ¿En qué consiste la gestión del riesgo de desastres? .....	<b>9</b>
<b>II.</b> ¿Cómo se organiza la gestión del riesgo en el país? .....	<b>13</b>
<b>III.</b> El sistema de gestión del riesgo de desastres en las entidades territoriales .....	<b>19</b>
<b>IV.</b> Planes territoriales de gestión del riesgo de desastres .....	<b>25</b>
<b>V.</b> Fondos territoriales de gestión del riesgo de desastres .....	<b>31</b>
<b>VI.</b> ¿Quién es el encargado de la gestión del riesgo de desastres en las entidades territoriales? .....	<b>35</b>
<b>VII.</b> ¿Qué hacer si ocurre un desastre? .....	<b>39</b>





# INTRODUCCIÓN

# INTRODUCCIÓN

La Gestión del Riesgo de Desastres –GRD-, de acuerdo a la Ley 1523 de 2012, mediante la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD- induce un cambio de paradigma en la forma de enfrentar la problemática asociada a los desastres en el país. Así mismo, la ley introduce el enfoque de gestión por procesos (Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo del Desastre), que permite implementar la gestión en un sentido transversal, e incluye así competencias y actividades que articulan a cada una de las entidades que integran el SNGRD. En un contexto más amplio se parte desde el conocimiento del riesgo de desastres para tomar medidas correctivas y prospectivas de reducción del riesgo y fortalece el proceso de manejo de desastres, el cual no sólo se limita a la atención y a la respuesta, sino a una recuperación que no reproduce las condiciones pre existentes al desastre sino que conduce a una transformación del escenario de riesgo a un territorio seguro y ambientalmente sostenible.



La presente cartilla está estructurada en siete numerales, en los cuales se desarrolla y explica todo el proceso social de la GRD; así, en el primer numeral se hace una aproximación conceptual y de los procesos de la GRD, se sigue con la organización institucional que establece la Ley de acuerdo al SNGRD, y como es su interrelación con los entes territoriales. El numeral IV establece los instrumentos de planificación de la GRD en los territorios departamentales y municipales con sus Planes de Gestión del Riesgo de Desastres, y el numeral V explica como se organizan los fondos territoriales de la GRD, que son los mecanismos de financiamiento que pueden establecer los entes territoriales bajo los principios de cofinanciación, concurrencia y subsidiaridad para apalancar financieramente los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres. Finalmente se realiza una identificación de los actores de la GRD en los territorios (numeral VI) y se hace referencia a los deberes de los mandatarios locales en caso de ocurrir una emergencia o desastre (numeral VII).







¿EN QUÉ CONSISTE LA  
GESTIÓN DEL RIESGO DE  
DESASTRES?

# ¿EN QUÉ CONSISTE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES?

Según el artículo 1 de la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo de desastres es aquel proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres.



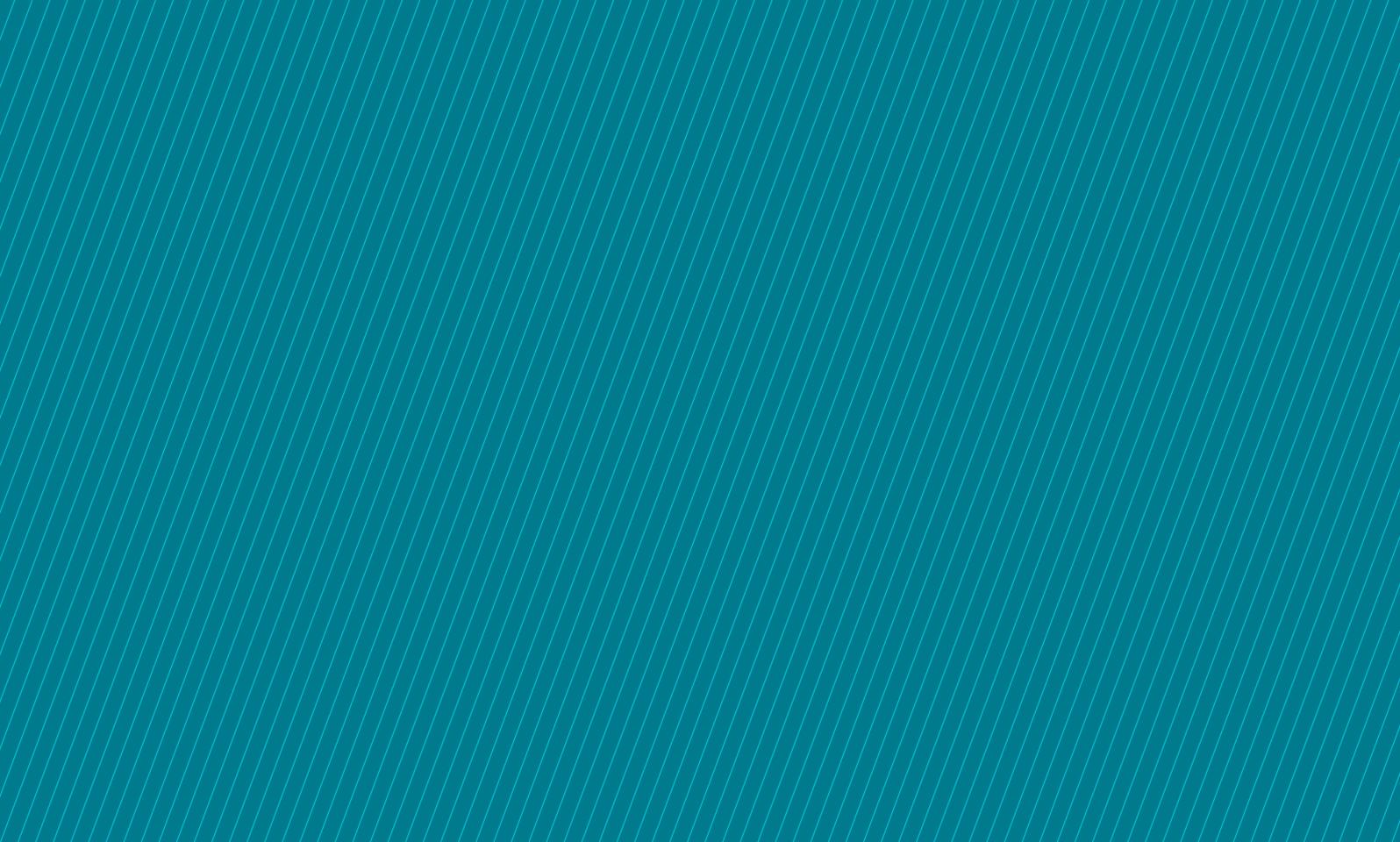
Figura 1. Procesos y Subprocesos de la Gestión del Riesgo de Desastres



## ¿Quiénes somos responsables?

Todos somos responsables de la gestión del riesgo de desastres. En cumplimiento de este compromiso, las autoridades y las entidades públicas, privadas y comunitarias adelantarán actuaciones tendientes a aprender, reducir el riesgo y manejar los desastres en el marco de sus competencias funcionales como miembros del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.







¿CÓMO SE ORGANIZA  
LA GESTIÓN DEL  
RIESGO EN EL PAÍS?

# ¿CÓMO SE ORGANIZA LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL PAÍS?

La Ley 1523 del 24 de abril de 2012 adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres, cuyo objetivo es llevar a cabo un proceso social tendiente a ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible del país.

Con el propósito de alcanzar esta meta se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, el cual está conformado básicamente por las instituciones, los instrumentos de planificación, los mecanismos de financiación y los sistemas de información.

Figura 2. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres



## Para tener en cuenta

A través del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se busca desarrollar, mantener y garantizar los tres procesos de la gestión del riesgo que son:

- **El proceso de conocimiento del riesgo**, que busca identificar las condiciones de riesgo existentes en la entidad territorial tales como inundaciones, deslizamientos e incendios accidentales con el propósito de utilizar esta información en la reducción del riesgo y el manejo de los desastres.
- **El proceso de reducción del riesgo** comprende tres aspectos: la intervención correctiva, la intervención prospectiva y la protección financiera.

En cuanto a la intervención correctiva, hace referencia a la adopción de medidas frente a los riesgos existentes con el propósito de reducirlos. Por ejemplo, adelantar acciones de reforzamiento de un puente o la construcción de jarillones para el control de inundaciones.

Frente a la intervención prospectiva, se busca evitar la aparición de nuevas condiciones de riesgo a través de la implementación de medidas de planeación, verbigracia, la construcción de edificaciones con diseños sismoresistentes y la incorporación de la variable de riesgo en los planes de ordenamiento territorial.

La protección financiera, por su parte, hace alusión al principio de planeación del buen administrador, que debe estar preparado para enfrentar los imprevistos que se pudieren presentar. Para ello debe hacer las apropiaciones periódicas a través de los fondos constituidos para este fin y contar con los seguros necesarios para garantizar la protección frente a un desastre, entre otros mecanismos previstos.



# Para tener en cuenta

- **El proceso de manejo de desastres incluye:**

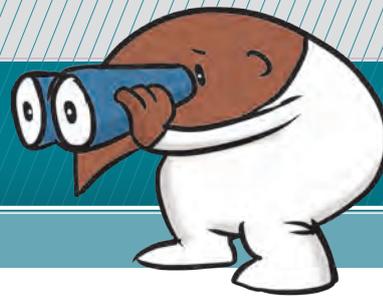
- » La preparación para la respuesta, que tiene que ver con el fortalecimiento institucional, verbigracia contar con los organismos de respuesta necesarios, implementar los protocolos correspondientes a fin de garantizar la capacidad de respuesta de la entidad territorial.
- » La preparación para la recuperación, que debe responder a unas medidas de planeación previamente ejecutadas. Por ejemplo la identificación de zonas aptas para reubicar grupos de personas o infraestructura afectadas por un evento.
- » La ejecución de la respuesta, que consiste en la puesta en acción de la *Estrategia de Respuesta* con que debe contar la entidad territorial, al tenor de lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley 1523 de 2012. El éxito de esta etapa depende de la oportuna y armoniosa articulación que exista entre los diferentes actores que concurren.
- » La ejecución de la recuperación, fase que comprende dos momentos.
  - a. Rehabilitación: consiste en el restablecimiento de los servicios básicos interrumpidos (Agua, energía, salud, etc.)
  - b. Reconstrucción: Constituyen medidas a mediano y largo plazo encaminadas al reemplazo de las viviendas, escuelas y demás equipamientos afectados.

Es importante reiterar dichas medidas deben obedecer a lo contemplado por el Plan de Acción formulado para atender el evento.

Así mismo, de acuerdo con la magnitud de la situación, podrán concurrir ambos momentos o presentarse solo uno de los dos.

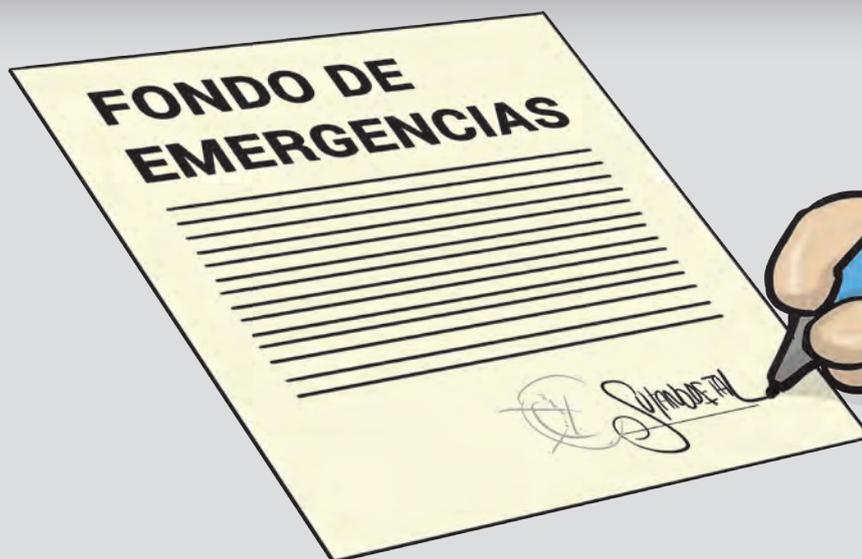


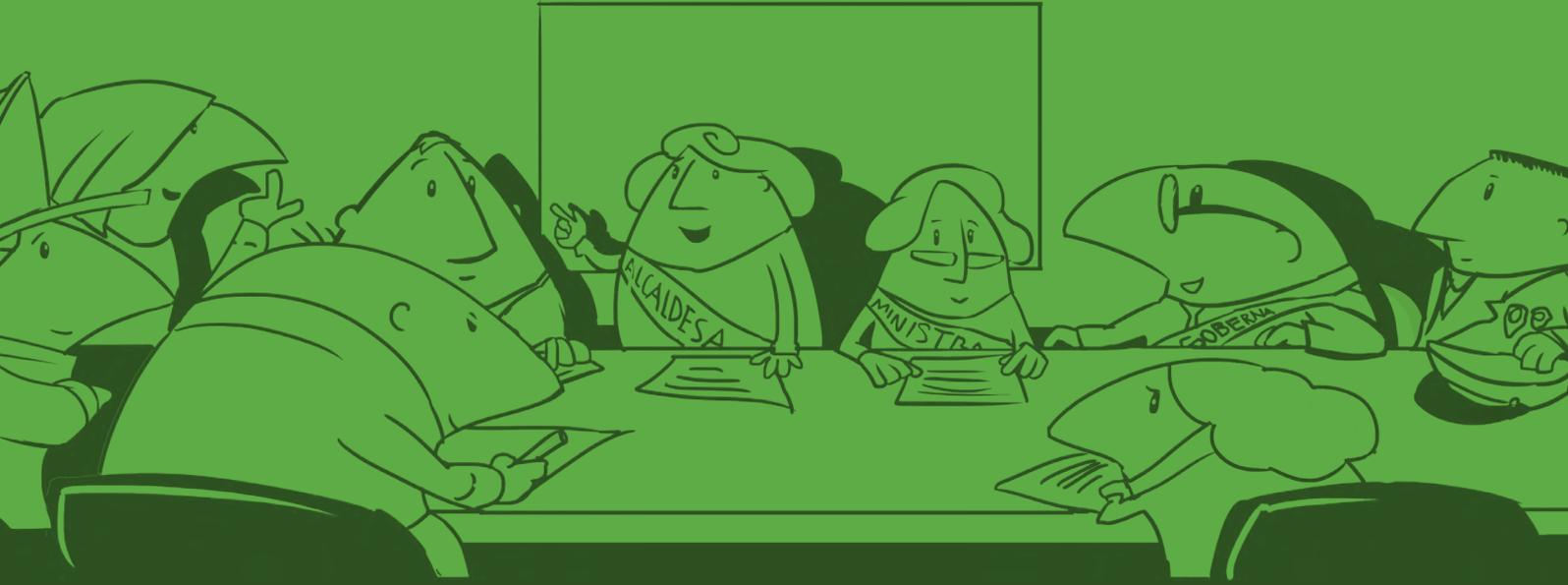
# Ficha resumen



## Recordemos:

- » El proceso de conocimiento del riesgo responde al examen del territorio frente a las condiciones de riesgo que en él existan, siendo necesaria esta primera etapa para el desarrollo de las dos posteriores.
- » El proceso de reducción del riesgo comprende tres aspectos: la intervención correctiva, la intervención prospectiva y la protección financiera.
  - ✓ La intervención correctiva corresponde a las medidas encaminadas a mitigar los riesgos existentes: Reubicación de asentamientos de personas o de infraestructura localizada en zonas de riesgo alto no mitigable.
  - ✓ Intervención prospectiva enfocada en pro de la construcción de territorios más seguros. Por ello la implementación de la variable de riesgo en los mecanismos de planificación del territorio es una condición necesaria para todos los municipios y departamentos del país.
  - ✓ La protección financiera busca garantizar una adecuada respuesta de las entidades territoriales ante la ocurrencia de desastres y proteger el equilibrio fiscal a largo plazo.
- » El proceso de manejo de desastres incluye:
  - ✓ La preparación para la respuesta.
  - ✓ La preparación para la recuperación.
  - ✓ La ejecución de la respuesta.
  - ✓ La ejecución de la recuperación, que comprende dos momentos:
    - a) Rehabilitación
    - b) Reconstrucción.







# EL SISTEMA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

# EL SISTEMA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

**E**l Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se despliega en los tres niveles de gobierno. De esta manera se tendrán los mismos objetivos, procesos, responsables y componentes, aplicados tanto a nivel nacional como departamental y municipal.

Así, para el nivel territorial, el sistema de gestión del riesgo de desastres se puede resumir de la siguiente manera (Figura 3):

El objetivo general y los objetivos específicos son los mismos sin importar cuál sea el nivel territorial. Entonces, tanto en el municipio como en el departamento, se deben desarrollar y garantizar los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres, como la manera de lograr el objetivo general de proteger a la población, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible en la jurisdicción municipal.

Figura 3. Sistema de gestión del riesgo de desastres en el municipio



Los componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el nivel territorial, toman nombres propios de la siguiente manera:

**1. Estructura organizacional:** Está conformada por el alcalde o gobernador y el Consejo Municipal o Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Los mandatarios, como jefes de la administración, representan al Sistema Nacional en el territorio. Son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su jurisdicción.

A su vez, los consejos son la instancia de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinada a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de la gestión del riesgo en el municipio y/o el departamento.

Es fundamental tener claro que los consejos cumplen un papel coordinador no ejecutor, la ejecución está a cargo de las diferentes entidades en el marco de sus competencias, bien sea que tengan o no asiento en el consejo.



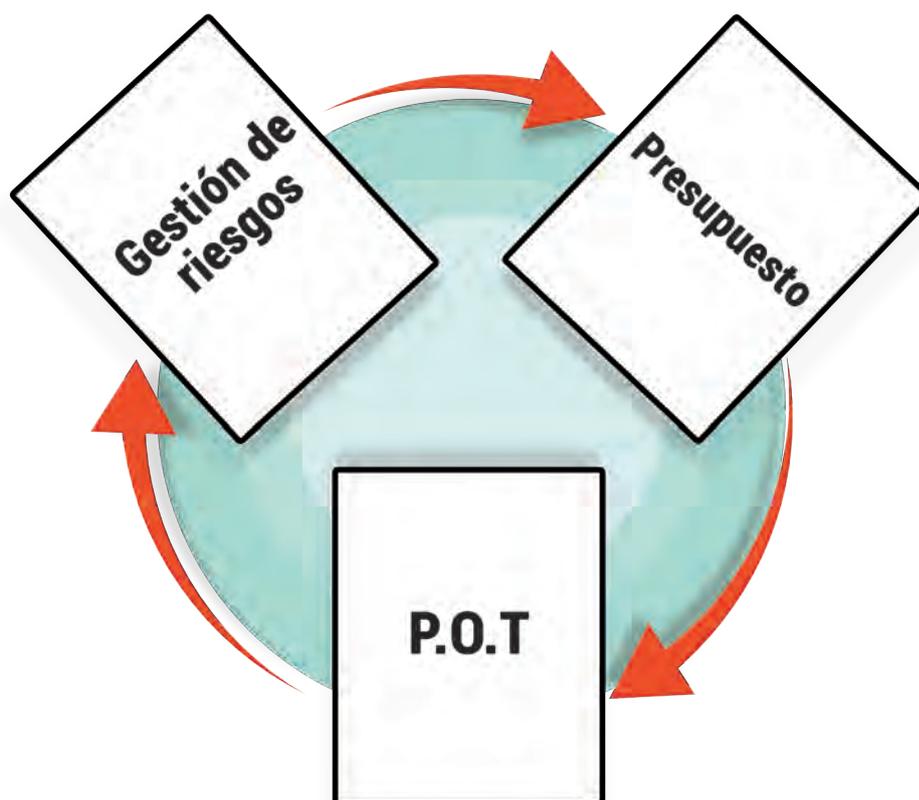
**2. Instrumentos de planificación:** Estos son el Plan Municipal y Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres y la Estrategia para la Respuesta a Emergencias.

El plan es el instrumento que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos mediante los cuales se ejecutan los procesos de la gestión del riesgo en el marco de la planificación del desarrollo territorial.

La estrategia es el marco de actuación de las entidades municipales y departamentales para la reacción y atención de emergencias. Se refiere a todos los aspectos que deben activarse por las entidades en forma individual y colectiva para ejecutar la respuesta a emergencias de manera oportuna y efectiva.

Por su parte, los POT deberán integrar el análisis de riesgos en el diagnóstico y considerar el riesgo de desastres como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando, de esta forma, evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo.

Debe ser claro para las entidades territoriales que los principales medios para la ejecución de las acciones formuladas en el Plan Municipal y Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres están constituidos por los instrumentos de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo.



## SALA DE CRISIS



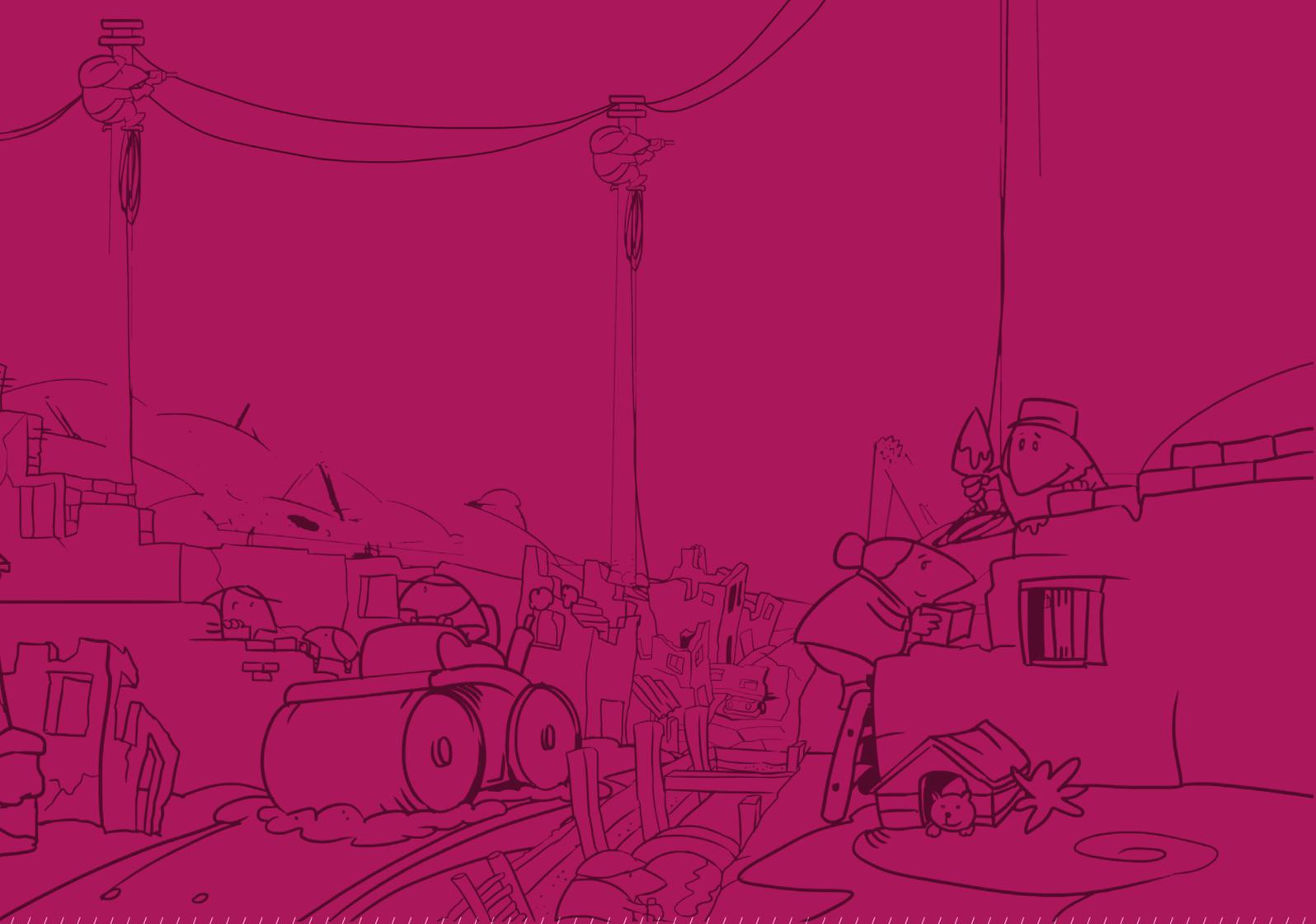
**3. Sistemas de información:** El Sistema Municipal y Departamental de Información para la Gestión del Riesgo es el conjunto de recursos principalmente tecnológicos y organizacionales para el tratamiento y disponibilidad organizada de datos e información sobre las condiciones y evolución del riesgo en el territorio, cuyo fin primordial es ayudar y facilitar la implementación y seguimiento de los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastres.

**4. Mecanismos de financiación:** La Ley 1523 de 2012 establece la creación de los fondos territoriales de gestión del riesgo de desastres.

Teniendo presente que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las entidades, instituciones y organizaciones que influyan en el desarrollo del municipio y el departamento, este fondo es un mecanismo para apalancar, ayudar, facilitar y mejorar la gestión del riesgo, sin perjuicio de otros mecanismos para canalizar recursos financieros para la gestión del riesgo de desastres.

Aquí es importante aclarar que el Fondo Municipal y Departamental de Gestión del Riesgo es un mecanismo de financiación que forma parte de los componentes del SNGRD definidos en el artículo 7 de la Ley 1523 de 2012 y no hace parte de las medidas de protección financiera contenidas en el proceso de reducción del riesgo.





# IV.

## PLANES TERRITORIALES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

# IV PLANES TERRITORIALES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES<sup>1</sup>

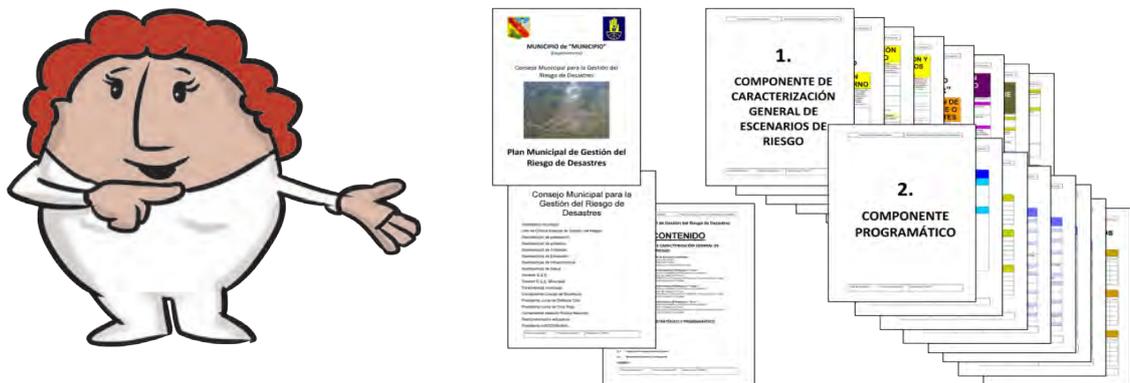
El Plan Municipal y Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, especificado en los Artículos 32 y 37 de la Ley 1523 de 2012, es el instrumento para priorizar, programar y ejecutar acciones concretas siguiendo los procesos de la gestión del riesgo.

Los procesos indican el *quehacer* general y el plan define las acciones concretas a ser ejecutadas: el *quehacer* específico, el *dónde, cuánto, cuándo* y *quién*.

De acuerdo con los diferentes escenarios de riesgo de la entidad territorial, el plan debe incorporar las acciones correspondientes al proceso de conocimiento y reducción del riesgo, así como los subprocesos de preparación para la respuesta y para la recuperación, estas últimas pertenecientes al proceso de manejo de desastres.

El Plan Municipal y Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres es un instrumento dinámico que ordena prioridades locales concretas, con relación a las condiciones de riesgo, y canaliza estas acciones para ser ejecutadas en diferentes ámbitos como el ordenamiento territorial, la planificación del desarrollo y el desempeño institucional, entre otros.

Figura 4. Componentes principales de los planes territoriales de gestión del riesgo

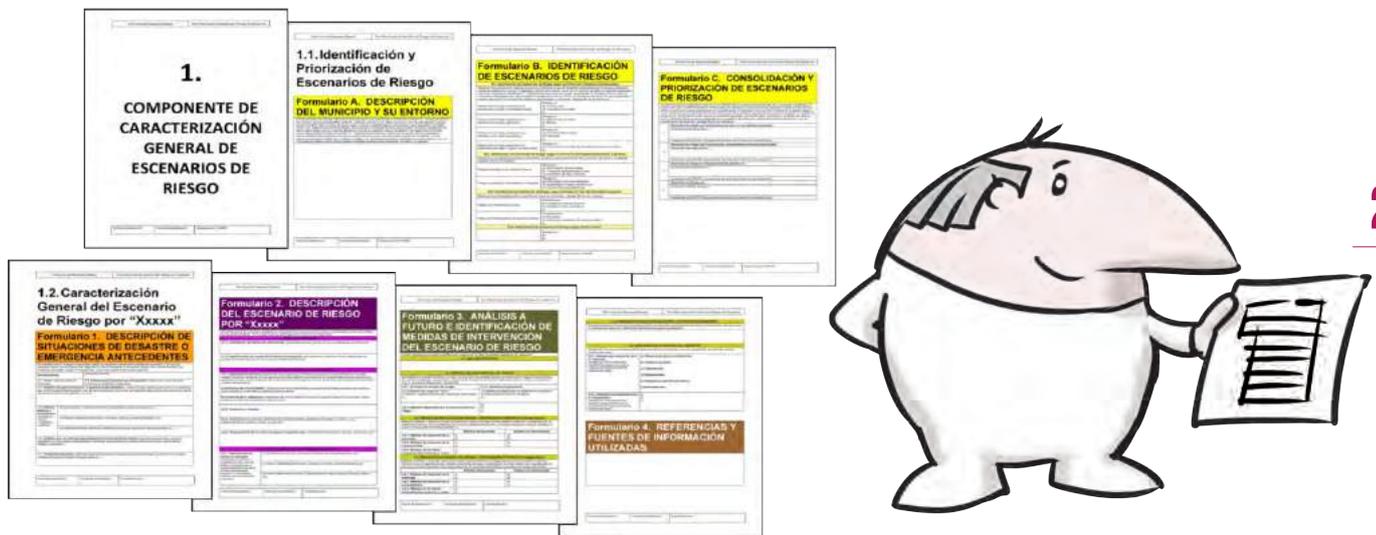


<sup>1</sup> UNGRD. Formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo. 2012.

Como estructura del mismo, se sugieren dos componentes principales (Figura 4), que deben ser elaborados por el Consejo Municipal o Departamental respectivamente. Sólo este grupo de personas de las entidades, instituciones y organizaciones públicas, privadas y comunitarias tendrá el criterio y la autoridad para orientar el desarrollo territorial según las condiciones de riesgo presentes y futuras.

El primer componente, titulado “Caracterización General de Escenarios de Riesgo”, describe las condiciones de riesgo del territorio de manera general e identifica medidas de intervención alternativas siguiendo el esquema de procesos de la gestión del riesgo. Corresponde a un componente de diagnóstico (Figura 5).

**Figura 5 . Componente de Caracterización General de Escenarios de Riesgo**



El segundo componente del Plan Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres, titulado “Componente programático”, define las acciones concretas que se deben ejecutar para lograr los resultados propuestos, definiendo alcances, responsables y costos, entre otros aspectos (Figura 6).

A partir de la “*Caracterización General de Escenarios de Riesgo*” y las medidas de intervención allí previstas, se formula el Componente Programático, cuyos elementos esenciales son los siguientes:

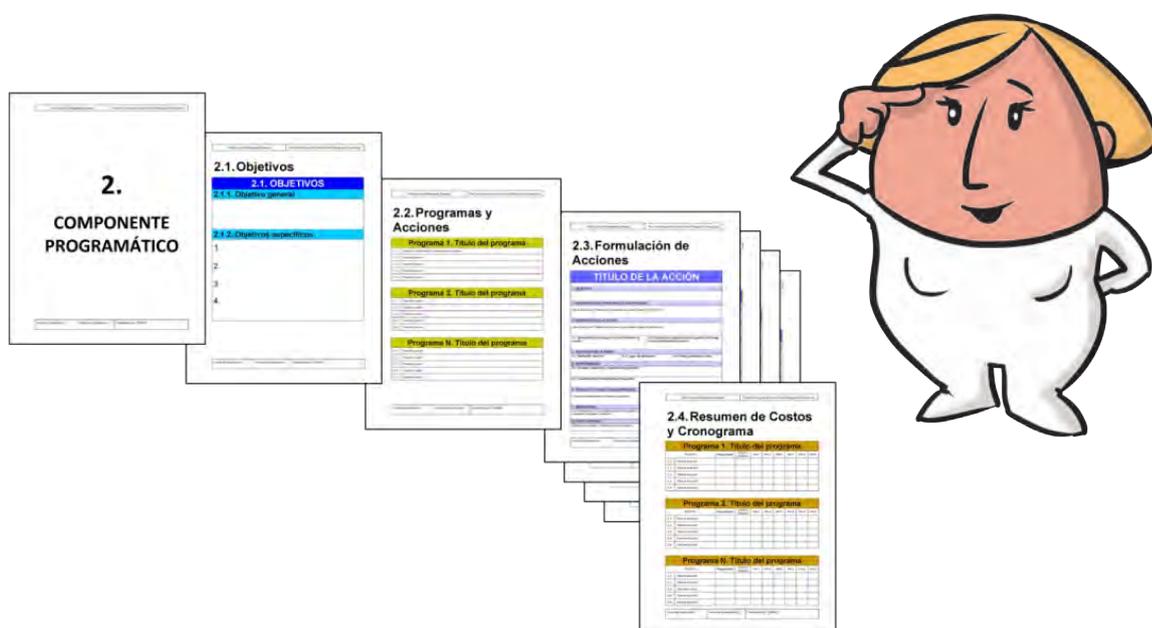
## Objetivos

Los objetivos describen el futuro municipal y departamental deseado frente a las condiciones de riesgo y situaciones de desastre.

El objetivo general debe describir el impacto o cambio que se espera introducir en el bienestar, la calidad de vida y el desarrollo social, económico y ambiental. Del mismo modo ilustra la contribución que hará el plan al desarrollo territorial.

Los objetivos específicos son aquellos que se espera lograr para asegurar el objetivo general, constituyen resultados parciales en el camino hacia el resultado general y, en esa medida, orientan la conformación de los programas.

Figura 6. Componente Programático



## Programas y acciones

Constituyen los mecanismos prácticos a través de los cuales se ejecutará el plan municipal o departamental, atendiendo a los resultados de la caracterización de los escenarios de riesgo y bajo la directriz de los objetivos generales y específicos.

Las acciones deben ser concretas, priorizadas y apuntar a resolver situaciones específicas y/o suplir necesidades, así como potenciar capacidades en el marco de escenarios definidos de riesgo.





V.

FONDOS TERRITORIALES  
DE GESTIÓN DEL RIESGO  
DE DESASTRES

# V

## FONDOS TERRITORIALES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES<sup>2</sup>

**E**l capítulo V de la Ley 1523 de 2012 hace referencia a los mecanismos de financiación para la gestión del riesgo de desastres y a los pasos para la creación y funcionamiento de los fondos territoriales de gestión del riesgo.

Las administraciones departamentales, distritales y municipales constituirán sus propios fondos de gestión de riesgos bajo el esquema del Fondo Nacional como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

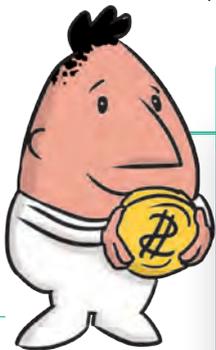
Los fondos territoriales podrán establecer mecanismos de financiación dirigidos a las entidades del Sistema Territorial de Gestión del Riesgo, verbigracia cuerpos de bomberos, Defensa Civil y a la población afectada por la ocurrencia de desastres.

Adicionalmente, los recursos destinados a los fondos **serán de carácter acumulativo y no podrán, en ningún caso, ser retirados del mismo por motivos diferentes a la gestión del riesgo.** En todo caso, el monto de los recursos deberá guardar coherencia con los niveles de riesgo de desastre que enfrenta el departamento, distrito o municipio.

### Para tener en cuenta

Los fondos territoriales tendrán los siguientes atributos derivados del capítulo V de la Ley 1523 de 2012:

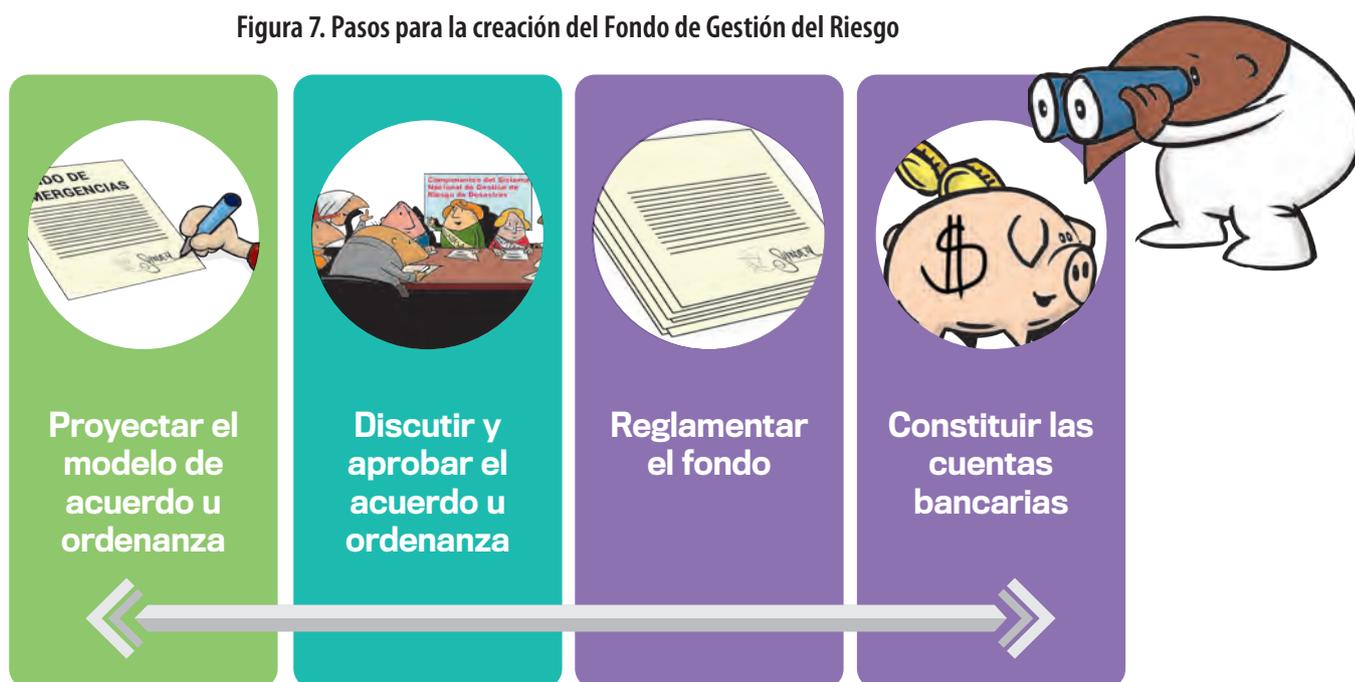
1. Independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística.
2. Sus objetivos generales son la negociación, obtención, recaudo, administración, inversión, gestión de instrumentos de protección financiera y distribución de los recursos financieros necesarios para la implementación y continuidad de la política de gestión del riesgo de desastres.
3. Tendrán una junta directiva y la ordenación del gasto está a cargo del gobernador o el alcalde.
4. Los recursos se asignarán y ejecutarán con base en las directrices del Plan Municipal o Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres y con las provisiones especiales que contemplen los planes de acción específicos para la recuperación.
5. Los contratos que celebre se someterán al estatuto general de contratación de la administración pública, sin perjuicio del régimen previsto para las situaciones de calamidad pública.



<sup>2</sup>UNGRD. Guía para la creación del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres. 2014.

## Pasos para crear el Fondo de Gestión del Riesgo

Figura 7. Pasos para la creación del Fondo de Gestión del Riesgo



- 1. Proyectar el modelo de acuerdo u ordenanza:** El primer paso es proyectar el borrador del acuerdo u ordenanza que se presentará al Concejo Municipal o Asamblea Departamental respectiva para la constitución del Fondo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres.
- 2. Discutir y aprobar el proyecto de acuerdo u ordenanza:** El segundo paso es presentar a discusión y aprobación el proyecto de acuerdo u ordenanza al Concejo Municipal o Asamblea Departamental, el cual someterá a debate el asunto.
- 3. Reglamentar el Fondo:** El tercer paso, una vez aprobado el acuerdo u ordenanza de creación, es reglamentar el Fondo de Gestión del Riesgo de Desastres a través de un decreto de funcionamiento del mismo.
- 4. Constituir la(s) cuenta(s) bancaria(s) o encargo fiduciario:** El cuarto y último paso es constituir la(s) cuenta(s) bancaria(s) o encargo fiduciario para el manejo de los recursos del Fondo.

## Las subcuentas de los fondos territoriales

De acuerdo con el artículo 54 de la Ley 1523, “el Fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo”. Estas subcuentas constituyen la herramienta más importante para la planificación de los recursos del mismo, en línea con lo formulado en el plan municipal o departamental de gestión del riesgo de desastres.

Será potestad del mandatario territorial decidir qué subcuentas creará. No obstante, se sugieren las siguientes:



- **Subcuenta de Conocimiento del Riesgo.** Destinada a apoyar proyectos en los escenarios de riesgo estratégicos y priorizados que permitan ahondar en una comprensión del territorio encaminada a determinar sus amenazas, vulnerabilidad y análisis de riesgo.



- **Subcuenta de Reducción del Riesgo.** Recursos para apoyar acciones tendientes a intervenir los riesgos presentes y futuros. Por ejemplo, la reubicación de un colegio ubicado en zona de alto riesgo no mitigable o la implementación de obras de control de erosión.



- **Subcuenta de Manejo de Desastres.** Encaminados a apoyar los subprocesos de i) preparación para la respuesta a emergencias; ii) preparación para la recuperación; iii) ejecución de la respuesta a emergencias y iv) ejecución de la recuperación, a fin de garantizar el restablecimiento de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible.

## Para tener en cuenta

**Mandatarios:** al momento de emplear los recursos del Fondo Territorial de Gestión del Riesgo deben tener presente que estos derivan de una destinación específica, de tal suerte que no resulta legal utilizarlos para efectos diversos.



# VI.

¿QUIÉN ES EL ENCARGADO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES?

# VI.

## ¿QUIÉN ES EL ENCARGADO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES?



Como parte de la Estructura del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres. Dichos Consejos tendrán un coordinador cuyo nivel jerárquico deberá ser igual o superior a jefe de oficina asesora. El coordinador deberá vigilar, promover y garantizar el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo.

De manera específica para los departamentos y para los municipios de más de 250.000 habitantes, se exige una dependencia o entidad de gestión del riesgo.

La principal función del coordinador de esta oficina será ejecutar los procesos de gestión del riesgo en el territorio y coordinar el desempeño del consejo territorial respectivo, en cumplimiento de la política nacional de gestión del riesgo, de forma articulada con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

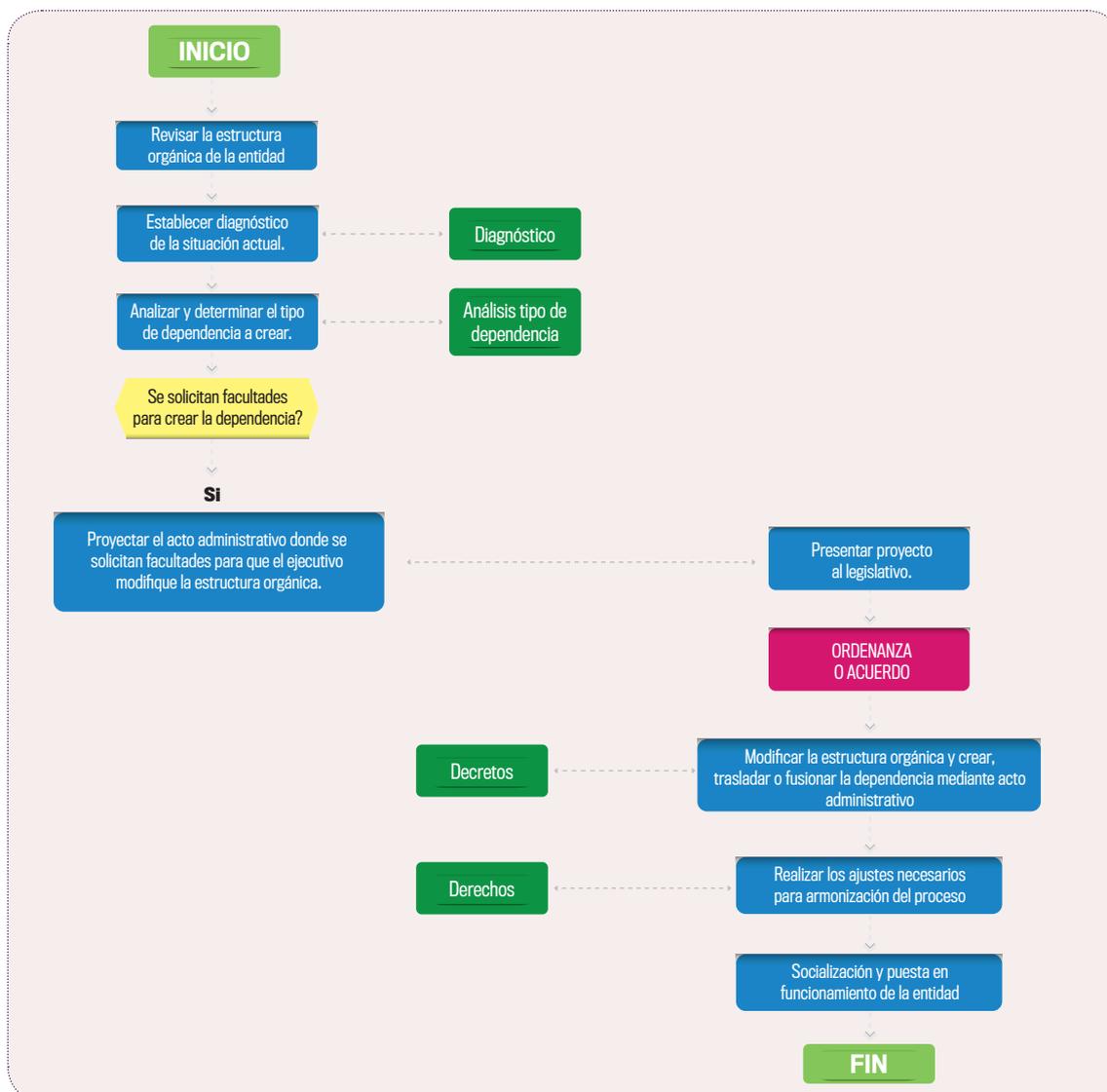
### **Pasos para crear la dependencia de Gestión del Riesgo a nivel municipal**

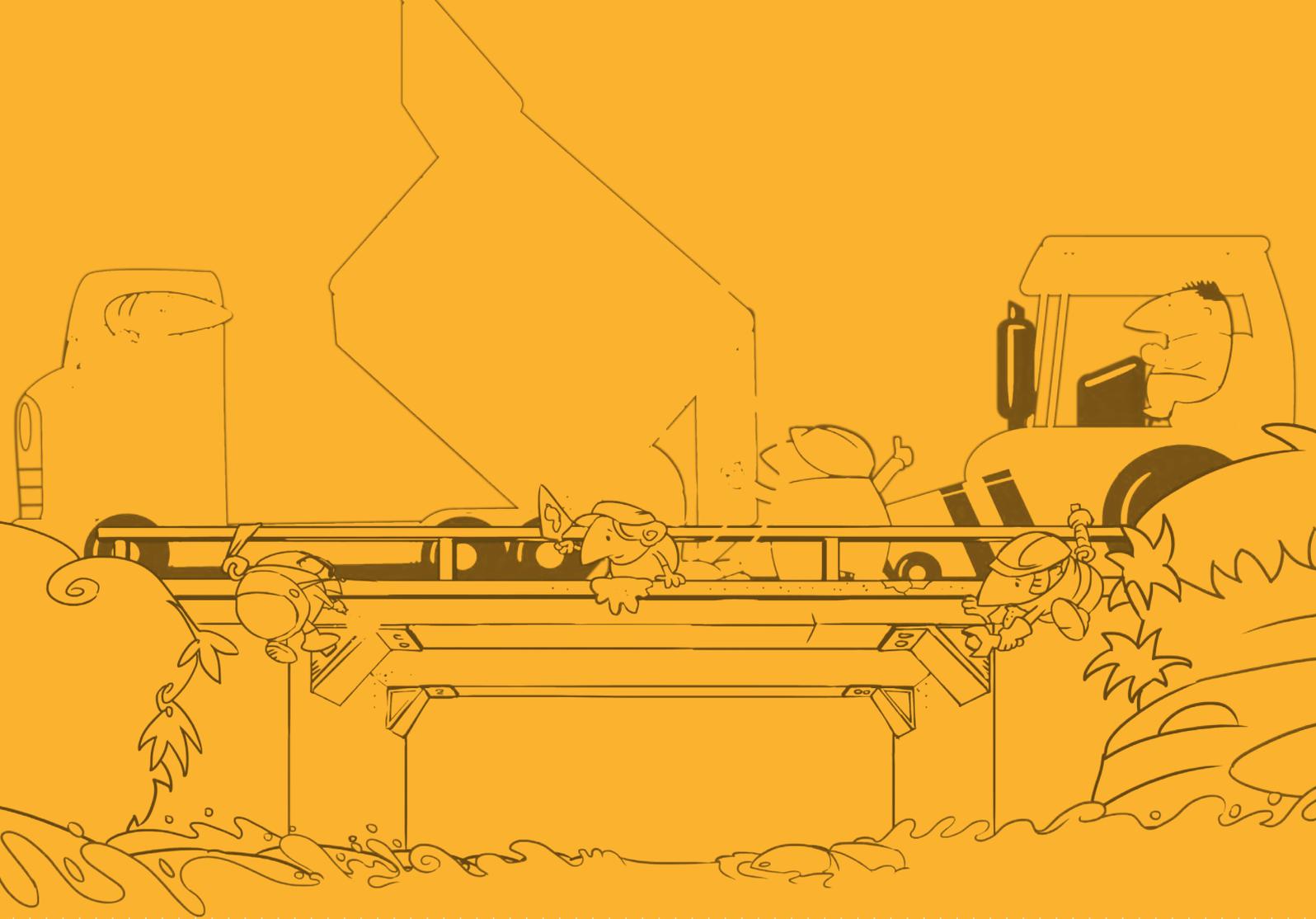
Para tramitar la creación de la dependencia de Gestión del Riesgo se recomienda tomar en consideración la estructura orgánica de la entidad territorial y analizar qué tipo de dependencias se pueden crear (Dirección, Secretaría, Unidad, Oficina, Departamento administrativo, Alta Consejería, etc.).



Una vez definida la estructura organizacional es necesario proyectar el acto administrativo para presentar al Concejo Municipal o Asamblea Departamental, señalando la justificación técnica de la estructura seleccionada.

**Figura 8. Pasos para la creación de la dependencia de Gestión del Riesgo**





# VII.

¿QUÉ HACER SI  
OCURRE UN DESASTRE?

# VII

## ¿QUÉ HACER SI OCURRE UN DESASTRE?

La Ley 1523 de 2012, que consagró la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y estructuró el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, estableció en el marco del proceso de manejo de desastres, la posibilidad de contar con una herramienta jurídica ante la ocurrencia de un evento de origen natural o antropogénico no intencional, cuyas características sobrepasen las condiciones ordinarias, tendientes a ejecutar acciones de respuesta ante la emergencia, rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por el evento.



### Para recordar

*“Calamidad Pública: Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.”*

#### Procedimiento para la declaratoria de calamidad pública.

Ocurrida una emergencia, el procedimiento que contempla la Ley 1523 de 2012 para que proceda la declaratoria en mención, se inicia con la reunión del Consejo Municipal o Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, según sea el caso, quienes deberán analizar la situación fáctica, a la luz de los criterios que establece la Ley, los cuales se mencionan a continuación:

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.

2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.
3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.
4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.
5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.
6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.
7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.

## Para tener en cuenta

Es importante mencionar que el listado consignado en el artículo 59 de la Ley 1523 no es una compilación de requisitos que deban cumplirse o reunirse en su totalidad para que pueda decretarse una calamidad pública. Lo señalado son criterios a ser tenidos en cuenta para que en caso de que se dé alguno de ellos, a la luz de la situación fáctica presentada se proceda a recomendar al alcalde o gobernador decretar la declaratoria de calamidad pública.

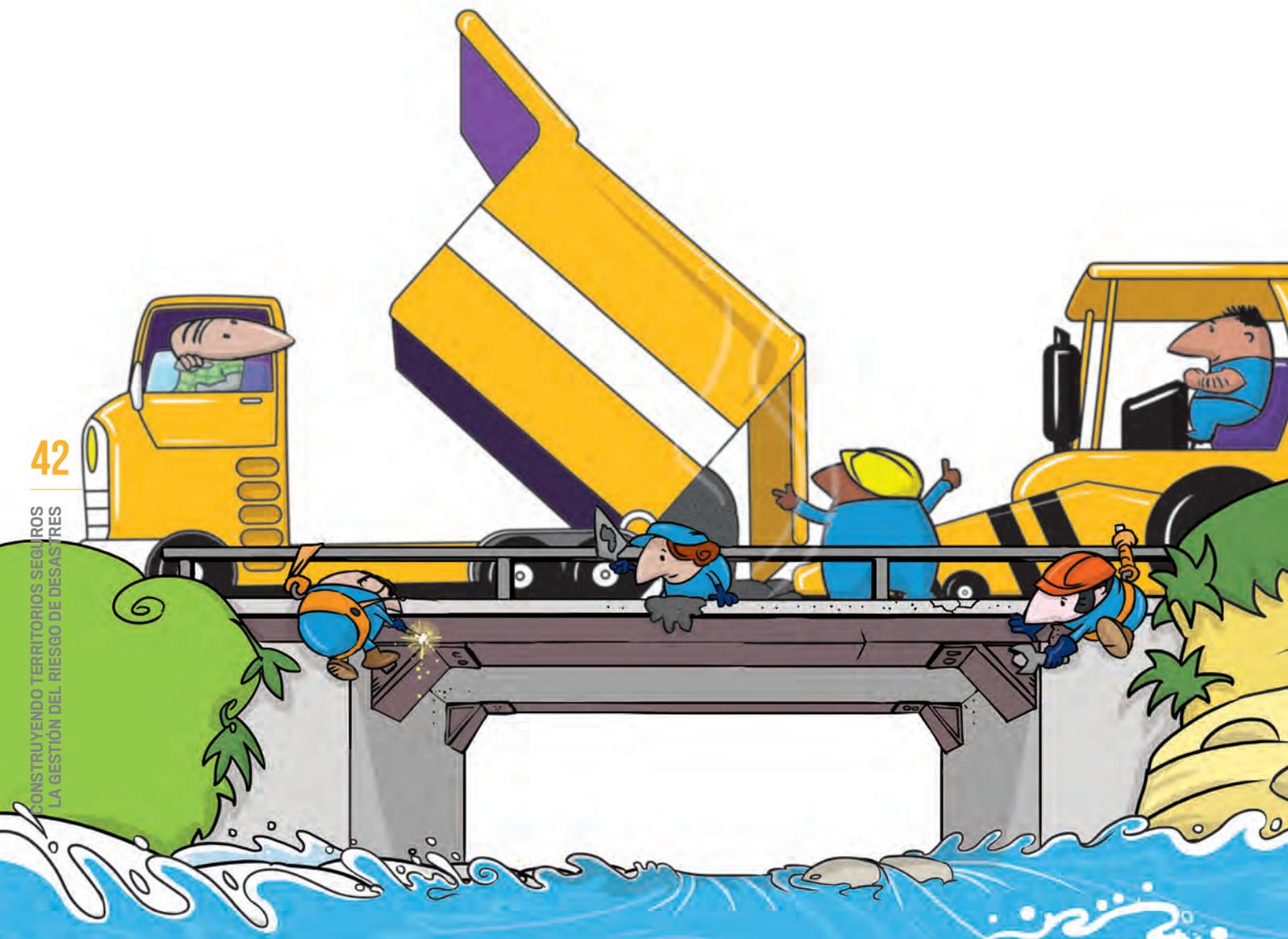
Una vez analizados los criterios expuestos, el Consejo Territorial de Gestión del Riesgo recomendará emitir la declaratoria de calamidad pública, lo que procederá a hacer el alcalde o gobernador según se trate de un municipio, distrito o departamento, respectivamente a través de decreto.



## Plan de Acción Específico para la Recuperación.

Con la declaratoria de calamidad pública, el ente territorial a través del Consejo Municipal o Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres deberá elaborar un Plan de Acción Específico para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas y privadas que deban contribuir en su ejecución, el cual será igualmente coordinado por el respectivo consejo territorial de la entidad que declaró la calamidad. A su vez, el seguimiento estará a cargo de la Oficina de Planeación o dependencia que haga sus veces y el resultado o evaluación de la misma deberá ser remitida a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Es importante señalar que dentro del acto administrativo que declare la calamidad pública se deberá hacer referencia a la competencia de las entidades u organismos que participaran en la ejecución del Plan de Acción Específico, las labores que estos desarrollarán y la forma como se someterán a la dirección o control por parte de la entidad o funcionario competente en el seguimiento del mismo.



## Qué medidas excepcionales se derivan de la declaratoria de Calamidad Pública

Con la declaratoria de calamidad pública, el ente territorial podrá hacer uso de las diferentes herramientas que otorga la Ley 1523 de 2012 en el Capítulo VII denominado “*Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública*”, en donde se encuentran las figuras de: a) medidas especiales de contratación; b) contratación de empréstitos; c) imposición de servidumbres; d) ocupación temporal de inmuebles; e) adquisición de predios por negociación directa o expropiación por vía administrativa; f) orden de demolición; g) posibilidad de transferencia de recursos, entre otras.

Dentro de las medidas enunciadas anteriormente, es importante resaltar la posibilidad que tienen las entidades territoriales, sus fondos de gestión del riesgo y el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de celebrar contratos relacionados con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas bajo la modalidad de la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial consagrado en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

### Para recordar

Los contratos celebrados bajo la modalidad de urgencia manifiesta, estarán sometidos al control fiscal que ejercen las contralorías territoriales.

## El retorno a la normalidad

La Ley dispuso que las situaciones de calamidad pública no son indefinidas en el tiempo, por lo que la misma deberá retornarse a la normalidad mediante acto administrativo, previo concepto del consejo territorial de gestión del riesgo, pudiendo disponer en el mismo acto que se continuarán aplicando total o parcialmente las normas de régimen especial durante la ejecución de las labores de rehabilitación y reconstrucción, como de la participación de las entidades públicas y privadas que se señalaron en el Plan de Acción Específico.

De igual manera, el legislador señaló que el término de duración de estas situaciones excepcionales sería hasta de seis meses, tiempo en el cual el alcalde o gobernador podrá prorrogarla hasta por el mismo término, para lo cual requiere el concepto favorable del Consejo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres.

## Para tener en cuenta

Ocurrida una situación de emergencia, el Consejo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres - CTGRD deberá analizar los criterios para la declaratoria de Calamidad Pública a fin de recomendar al alcalde o gobernador decretarla.

La declaratoria de calamidad pública puede decretarse hasta máximo 2 meses después de ocurrido el evento que la generó.

Puede tener una duración de hasta máximo 6 meses, prorrogables por un término igual.

El gobernador o alcalde puede modificar los términos de declaratoria la de calamidad pública, previo concepto del Consejo Territorial de Gestión del Riesgo.

La declaratoria de calamidad pública conlleva la expedición de un Plan de Acción Específico para la recuperación de la entidad territorial, el cual será de obligatorio cumplimiento.

El seguimiento al Plan de Acción lo realiza la oficina de planeación o entidad que haga sus veces.

Una vez decretada la calamidad pública se puede hacer uso del régimen excepcional de que trata el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012.

Superada la situación que generó la calamidad pública se debe retornar a la normalidad previa recomendación del Consejo Territorial de Gestión del Riesgo a través de acto administrativo.





# CONSTRUYENDO TERRITORIOS SEGUROS: LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES



Organización  
de Estados  
Iberoamericanos  
Fide la Educación,  
la Ciencia  
y la Cultura

