

**LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL COMPONENTE URBANO DEL
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE NEIVA-HUILA.**

NATALIA XIMENA CORTÉS MACÍAS

**Monografía presentada como requisito para optar el título de
Especialista en Prevención, Atención y Reducción de Desastres**

Director
ROGELIO PINEDA MURILLO
Dr. En Geografía (Cambio Climático)

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES
ESPECIALIZACIÓN EN PREVENCIÓN, REDUCCIÓN Y ATENCIÓN DE
DESASTRES
MANIZALES
2018

DEDICATORIA

A mi Madre Luz Marina, porque gracias a su esfuerzo, amor y apoyo he podido llegar hasta donde estoy hoy en día.

A mis hermanas Erika, Adriana y Sindy por ser mis confidentes y estar siempre para mí.

A mi novio Fernando, por su apoyo incondicional y ser motivación en mi día a día.

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	7
2.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	8
3.	JUSTIFICACIÓN	10
4.	OBJETIVOS	11
	4.1 Objetivo general.....	11
	4.2Objetivos específicos.....	11
	4.2.1 Analizar el nivel de pertinencia de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, en cuanto al componente de riesgo para la zona urbana de Neiva.	11
	4.2.2. Proponer elementos que aporten desde el ordenamiento territorial a La Gestión del Riesgo de Desastres para la zona urbana del Municipio de Neiva.....	11
5.	CONTEXTO GEOGRÁFICO DE ESTUDIO	11
	5.1 Generalidades del Contexto Geográfico	11
	5.1.1 Localización Geográfica.....	11
	5.2. Caracterización sociocultural	15
	5.2.1. Demografía.....	15
	5.2.2. Educación	15
	5.2.3 Componente de la salud.	16
	5.2.4 Seguridad.....	16
	5.3 Caracterización y Entorno Socioeconómico.....	16
	5.3.1 Análisis del producto Interno Bruto-PIB del Huila	17
	5.3.2 Pobreza	17
	5.3.3 Desigualdad	17
	5.3.4 Mercado laboral.....	18
	5.3.5 Dinámica del sector construcción.....	18
	5.4 Características ambientales.....	18
	5.4.1 Escenarios de riesgos.....	20
6.	MARCOS CONCEPTUALES	20
	6.1 Referencial.....	20
	6.2 Normativo o Legal	20
	6.3 Teórico-Conceptual	22
	6.3.1 Generalidades de la Gestión del Riesgo de desastres:.....	22

6.3.2 Políticas públicas.....	26
6.3.3 Instrumentos de Planificación Territorial.....	27
6.3.3.1 <i>Plan de Desarrollo Municipal (PDM)</i>	28
6.3.3.2 <i>Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD)</i>	29
6.3.3.3 <i>Plan de Ordenamiento Territorial (POT)</i>	30
6.3.4 Riesgo de Desastres como determinante del ordenamiento del territorio.....	31
7. METODOLOGÍA	32
7.1 Tipo de Metodología	32
7.2 Pasos o momentos	33
7.2.1 Fase 1: Revisión bibliográfica.....	33
7.2.2 Fase 2: Análisis del nivel de pertinencia del Plan Ordenamiento Territorial –POT en cuanto al componente de riesgo para la zona urbana de Neiva	34
7.2.3. Fase 3: Proponer elementos que aporten desde el ordenamiento territorial a La Gestión del Riesgo de Desastres para la zona urbana del Municipio de Neiva.	35
7.3 Técnicas e instrumentos	35
7.3.1 Matriz de evaluación	35
7.3.1.1 Matriz para el análisis del nivel de pertinencia del Plan de Ordenamiento Territorial en cuanto al componente de riesgo	36
8. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	40
8.1 Nivel de pertinencia del componente Gestión del Riesgo en el Plan de Ordenamiento Territorial.....	40
8.1.1 Gestión del Riesgo de Desastres en la etapa de Diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial de Neiva: Proceso de Conocimiento del riesgo.	43
8.1.1.1 Reconoce y prioriza escenarios de Riesgo.	45
8.1.1.2 Adelanta estudios de delimitación, zonificación, caracterización y análisis de amenaza (por inundaciones, movimientos en masa, y avenidas torrenciales).	48
8.1.1.3 Identifica Elementos expuestos en área de amenaza.....	51
8.1.1.4. Delimitar áreas con condición de riesgo y amenaza.....	52
8.1.2 Gestión del Riesgo de Desastres en la etapa de Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Neiva: Proceso de Reducción del Riesgo.	52
8.2. Elementos que aportan desde el ordenamiento territorial a La Gestión del Riesgo de Desastres para la zona urbana del Municipio de Neiva.	63
8.2.1 Adelantar lo estudios básicos según lo establecido en el Decreto 1077 del 2015 en la Revisión y ajustes del POT.	63

8.2.2	Gestión de Recursos para la actualización del componente Gestión del Riesgo en el Plan de Ordenamiento Territorial.	65
8.2.3	Articulación Interinstitucional entre los actores pertenecientes al Marco Institucional a Nivel Local para la Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Neiva.	66
9.	CONCLUSIONES.....	67
10.	RECOMENDACIONES	68
11.	BIBLIOGRAFÍA.....	69

Tabla de Figuras

Figura 1. Ubicación geográfica de la zona urbana del municipio de Neiva.	133
Figura 2. Mapa básico de la zona urbana del municipio de Neiva	144
Figura 3. Mapa de distribución de sistemas ambientales urbanos de la ciudad de Neiva	199
Figura 4. Procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres.....	255
Figura 5. Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres en el Municipio.....	266
Figura 6. Documentos previos y relevantes para el desarrollo	299
Figura 7. El Riesgo como determinante en el ordenamiento territorial	32
Figura 8. Etapas POT/Gestión del Riesgo	40
Figura 9. Resumen acciones para la integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el ordenamiento territorial y estudios del Decreto 1077 de 2015 (Decreto 1807 de 2014).....	43
Figura 10. Mapa de distribución del riesgo urbano de la ciudad de Neiva; ¡Error! Marcador no definido. 4	
Figura 11. Mapa de riesgo Urbano de la ciudad de Neiva..... ¡Error! Marcador no definido. 6	
Figura 12. Amenazas Naturales del área Urbana de Neiva	509
Figura 13. Tratamientos Urbanísticos de Neiva	62
Figura 14. Esquema metodológico para la elaboración de estudios básicos de amenaza.....	50

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, la obligatoriedad de incorporación de la Gestión del Riesgo en los Instrumentos de planificación territorial reside desde la publicación de la ley 9 de 1989, en la cual se establece por primera vez la inclusión del tema de gestión del riesgo de desastres en los planes de Desarrollo; seguidamente, el decreto ley 919 de 1989, el cual ordena mediante el artículo 6 a las entidades territoriales incorporar el componente de prevención de desastres en los procesos de planificación territorial, sectorial y de desarrollo. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005)

En Ordenamiento Territorial el tema de la incorporación de gestión del riesgo, aparece con los lineamientos establecidos en la ley 388 de 1997, donde en el artículo 10 establece las Determinantes de Ordenamiento Territorial y determina que los municipios en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial deben contener entre otros aspectos, las determinantes y componentes relacionadas con el tema de riesgos: “políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales”. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005).

Recientemente, se publicaron los siguientes decretos en temas de incorporación de gestión de Riesgo en el Ordenamiento Territorial: El decreto 019 del 2012 y el Decreto 1807 del 2014, el primero en el artículo 189 exige la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza y la delimitación y zonificación de las áreas con condiciones de riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial, y el Decreto 1807 del 2014 reglamenta el artículo 189, profundizando y ampliando los lineamientos de incorporación de riesgo en los POT.

El presente trabajo presenta el análisis del nivel de incorporación de la gestión del riesgo, en el componente Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Neiva en el Departamento del Huila.

El análisis parte en primer lugar por una revisión bibliográfica de documentos relacionados con la integración de la Gestión de Riesgo de Desastres en la planificación territorial.

Teniendo la consolidación de la información relacionada a la Gestión del Riesgo de Desastres en la planificación Territorial, se lleva a cabo el análisis del nivel de pertinencia del plan de Ordenamiento Territorial en cuanto al componente de Riesgo para la Zona Urbana de Neiva, por medio de una matriz construida de acuerdo a la guía de Integración de la Gestión del Riesgo de Desastres, elaborada por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la cual plantea la articulación de los procesos y etapas de la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial, desarrollando orientaciones tendientes a ilustrar y a facilitar la toma de decisiones para reducir el riesgo en el territorio en función de las condiciones propias de los municipios

Con el resultado obtenido de la Matriz, se presenta el nivel de Incorporación de la gestión del riesgo en el Plan de Ordenamiento territorial del Municipio de Neiva; finalmente, teniendo en cuenta este resultado, se proponen elementos que aporten desde el ordenamiento territorial a la Gestión del Riesgo de Desastres para la zona urbana del Municipio de Neiva.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En Colombia, se ha reflejado a través de los años, un aumento de los municipios que integran la gestión del riesgo en sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), pero la cuestión radica en que el 100% de los municipios del país aún no implementan esta importante estrategia de manera eficaz.

La razón por la cual la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial no se ejecuta de manera eficaz, se debe principalmente a que las administraciones municipales encargadas de realizar esta labor no comprenden el alto grado de importancia que tiene esta incorporación para la planificación y desarrollo de su territorio.

El no integrar adecuadamente la gestión del Riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial, genera consecuencias negativas en los municipios ya que se aumentan las condiciones de riesgos de éste, ya sea en el área rural o urbana, impulsando a una mala planificación territorial, donde la probabilidad de ocurrencia de desastres, aumenta con cada temporada de sequías, lluvias o ventiscas; para estos municipios es inevitable incurrir en altos gastos en reparación de víctimas y

daños estructurales con la ocurrencia de un evento amenazante, que adicional, desacelera e incluso disminuye el progreso económico de la comunidad.

Cabe resaltar que, aunque existen municipios que realizan la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en sus Planes de Ordenamiento Territorial, no realizan este importante ejercicio de manera adecuada, estos deben tener en cuenta que el Instrumento no solamente debe tener incorporado el tema de gestión del riesgo en su contenido, éste requiere ser ejecutado y demostrar resultados. En el país Colombiano, se ha podido observar como el componente gestión del riesgo dentro de los instrumentos de planificación territorial quedan solamente en el documento y por diversidad de factores tales como falta de presupuesto, corrupción, desarticulación entre las instituciones y autoridades competentes, carencia de gobernabilidad y políticas públicas, no se ha podido evidenciar un adecuado proceso de GRD en las regiones; de igual manera, se ha visto como los Roles y Responsabilidades para la toma de decisiones en el tema no se ha realizado adecuadamente y las personas encargadas de realizar y establecer el componente gestión del riesgo en el instrumento no son los indicados ni presentan conocimiento del tema.

De acuerdo a lo dicho anteriormente, es importante integrar la gestión del riesgo en los POT porque se planifica teniendo en cuenta la gestión del riesgo, lo que conlleva a mitigar el riesgo y evitar la generación de nuevas condiciones de riesgo dentro del municipio, disminuyendo con si la desaceleración del crecimiento económico ocasionado por los desastres.

Por todo lo anterior, se tiene que, la adecuada incorporación de la gestión del Riesgo de desastres en los instrumentos de planificación territorial, es un proceso indispensable y de vital importancia para los Municipios, y por tales motivos es importante traer el contexto a una realidad local, como lo es la de la capital del Huila, el municipio de Neiva, ya que es un eje fundamental para la planificación territorial de todo el departamento.

De estas circunstancias nace el hecho de realizar el análisis del Plan de Ordenamiento territorial del Municipio de Neiva y el nivel de incorporación de la gestión del Riesgo en éste, una tarea que se debe ejecutar como una herramienta de gestión, para poder definir posibilidades y alternativas de mejora en cuanto a problemáticas que se presenten en el municipio a nivel de proyección territorial, que solo se pueden abordar mediante una adecuada incorporación de los procesos de gestión del Riesgo de Desastres en sus instrumentos de planificación.

De acuerdo a lo dicho anteriormente, nace la siguiente interrogante: ¿Cuál es el Nivel de Incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Plan de Ordenamiento Territorial del componente Urbano del Municipio de Neiva?

3. JUSTIFICACIÓN.

En primer orden, integrar la gestión de riesgo dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial es de vital importancia ya que, de acuerdo a lo estipulado en la ley 1523 del 2012, la cual determina la política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el territorio colombiano, en los artículos 39, 40 y 41, establece la obligatoriedad de la integración de la Gestión del Riesgo de Desastres, en la planificación territorial y por ende debe ser ejecutada por el gobierno del Municipio de Neiva a través de sus instrumentos de planificación. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2016). Del mismo modo, el Decreto 1807 del 2014, establece lo relativo a la incorporación de la Gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial.

Por otra parte, es fundamental realizar la incorporación de la Gestión del Riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial, debido a que trae con si grandes beneficios para el territorio, entre estos llegar a un desarrollo sostenible, donde la calidad de vida de las personas sea imprescindible generando un desarrollo, ocupación y construcción segura en el territorio. Así como también, genera grandes consecuencias positivas en el territorio, como lo es la reducción de las condiciones de riesgo existentes, previene la construcción de nuevas condiciones de riesgo, ayuda a salvaguardar la vida de las comunidades expuestas al riesgo y a disminuir la vulnerabilidad presente.

Otra de las razones significativas por las cuales el municipio debe Integrar la gestión del riesgo en sus instrumentos de planificación Territorial es porque con esta labor, se optimizan los recursos económicos de la región, ya que no se actúa desde el manejo de Desastres, si no desde la prevención y Reducción del Riesgo, lo que ayuda a evitar pérdidas económicas y uso de recursos a inversión social, disminuyendo con si la desaceleración del crecimiento económico

ocasionado por los desastres y el desarrollo progresivo del territorio. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015).

4. OBJETIVOS

4.1 Objetivo general

Analizar el nivel de incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el Plan de Ordenamiento Territorial para la zona urbana del municipio de Neiva, Huila.

4.2 Objetivos específicos

4.2.1 Analizar el nivel de pertinencia de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, en cuanto al componente de riesgo para la zona urbana de Neiva.

4.2.2. Proponer elementos que aporten desde el ordenamiento territorial a La Gestión del Riesgo de Desastres para la zona urbana del Municipio de Neiva.

5. CONTEXTO GEOGRÁFICO DE ESTUDIO

5.1 Generalidades del Contexto Geográfico

El diagnóstico de los instrumentos de planeación se realizará para el municipio de Neiva en zona urbana, el cual según el plan de desarrollo del 2016-2019 tiene la siguiente descripción:

5.1.1 Localización Geográfica.

El municipio de Neiva está ubicado entre la cordillera Central y Oriental atravesado por el Valle del Río Magdalena en sentido sur – norte. Su extensión territorial es de 155.300 hectáreas,

de las cuales el 2,96% que corresponde a 4.594 hectáreas pertenece a la zona urbana y las restantes 150.706 hectáreas que representan el 97,04% es suelo rural. Limita al norte con los municipios de Aipe y Tello; al sur con los municipios de Rivera, Palermo y Santa María; al oriente con el Municipio San Vicente del Caguán (Caquetá); y al occidente con los municipios de Planadas y Ataco (Tolima) (Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Neiva, 2016)

Neiva es una de las principales ciudades del sur colombiano, y es un conector importante con las ciudades de Florencia, Mocoa, Popayán y Pasto, que sirve de corredor industrial y comercial y contribuye notablemente al desarrollo económico de la región. La distancia entre el municipio de Neiva y la capital del país es de 312 km. También es de destacar que cuenta con varias fuentes hídricas, entre las cuales se destacan los ríos Magdalena, el Oro y Las Ceibas.

Las 4.594 hectáreas que pertenecen a la zona urbana del municipio de Neiva son las que se denominaran el área de estudio y evaluación, la cual se ilustra en los mapas de localización general y básico urbano que fueron suministrados por el área administrativa de planeación municipal.

En la Figura 1 y 2, se puede observar la ubicación geográfica y el mapa Básico de la zona Urbana del Municipio de Neiva.

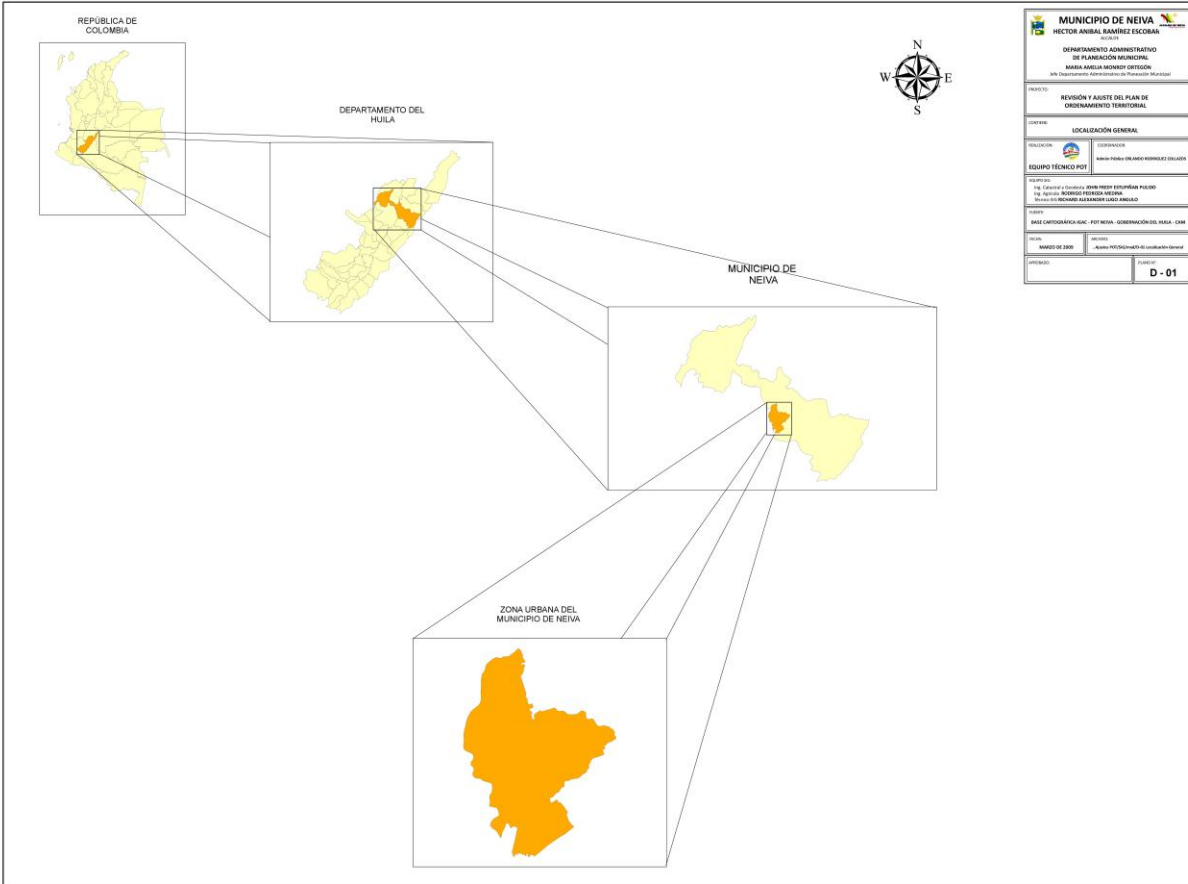


Figura 1. Ubicación geográfica de la zona urbana del municipio de Neiva.

Fuente: Alcaldía de Neiva, 2009

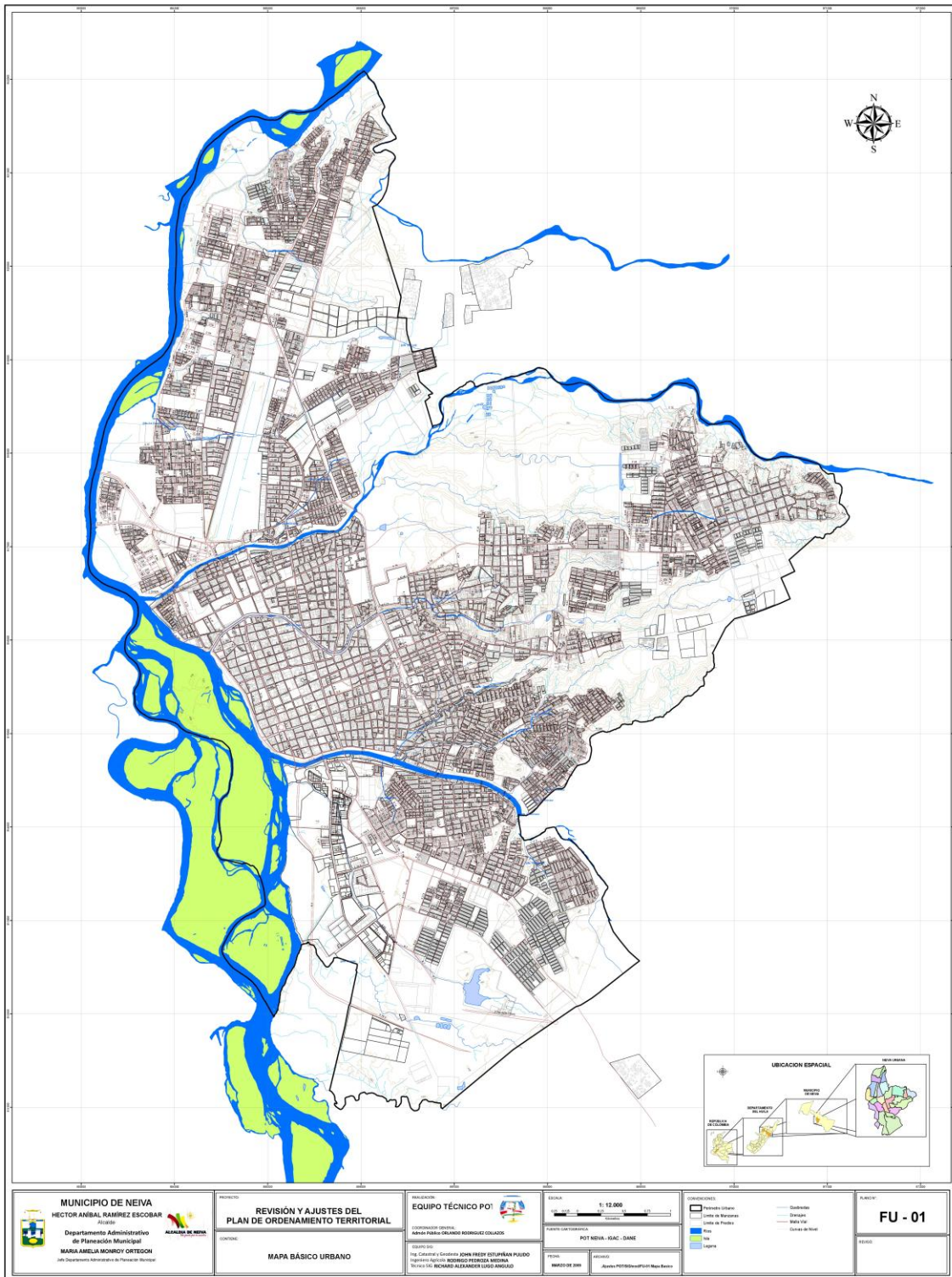


Figura 1. Mapa básico de la zona urbana del municipio de Neiva

Fuente: Alcaldía de Neiva, 2009

5.2. Caracterización sociocultural

5.2.1. Demografía.

Según cifras del DANE, para el año 2018 la población del Municipio de Neiva es de 347.438 habitantes (47,8% hombres y el 51,2% mujeres), de los cuales el 94,2% que corresponde a 327.286 habitantes residen en el área urbana y 20.150 habitantes que representan el 5,8% se encuentran en el área rural. La población del municipio equivale al 30% de la población departamental y al 0,71% de la población nacional (DANE, 2018).

5.2.2. Educación

Neiva tiene 167 instituciones oficiales, 75 brindan los servicios en la zona rural, teniendo estos una participación del 45% con respecto al total en de colegios públicos de Neiva, en la siguiente tabla se puede visualizar el nivel de cobertura hasta el año 2014. (Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Neiva, 2016)

Tabla 1.

Tasa de cobertura neta 2010-2014

Nivel	Año				
	2010	2011	2012	2013	2014
Transición	96,22%	71,90%	75,00%	76,90%	72,48%
Primaria	112,03%	93,20%	95,00%	94,50%	94,69%
Secundaria	79,88%	81,10%	82,30%	83,50%	84,80%
Media	48,53%	49,40%	47,00%	47,80%	48,34%
TOTAL	95,08%	96,40%	97,20%	98,30%	98,78%

Fuente: Alcaldía de Neiva, 2016

5.2.3 Componente de la salud.

El municipio de Neiva tiene problemáticas asociadas a la poca cultura del autocuidado, adicionalmente sus condiciones ambientales lo hacen un territorio con propias deficiencias del Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS; estos factores reflejan altos índices de morbimortalidad producidos por vectores como el Dengue, Chikunguña, Zika (ZIKAV), enfermedades crónicas no transmisibles como hipertensión y diabetes; embarazo en adolescentes, baja cobertura en el programa ampliado de inmunización, deficiencias en la toma de citologías, planificación familiar y no menos importante las cifras en salud mental como son el incremento en las tasas de intento de suicidio y suicidio, violencia intrafamiliar; asociado a lo anterior la capacidad instalada y acceso a la prestación de los servicios de salud es deficiente. (Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Neiva, 2016)

5.2.4 Seguridad

En términos de seguridad, durante los últimos cinco años, el Huila ha visto mejorar sus índices, pasando, por ejemplo, de 23,35 a 19,53 homicidios por cada 100 mil habitantes, llevando a 0 la tasa de secuestro para 2017 y mejorado, levemente, en número de jueces por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, ha habido un retroceso en lo que tiene que ver con la extorsión. (Cámara de Comercio de Neiva , 2017).

5.3 Caracterización y Entorno Socioeconómico.

El municipio de Neiva, pertenece a la Categoría 1, de conformidad con el art. 6 de la Ley 136 de 1994, reconocido por un entorno de desarrollo Robusto. El valor agregado municipal para el año 2013 fue de \$4,8 Billones de Pesos a precios Corrientes, lo que corresponde a un PIB per Cápita de 14,1 Millones de pesos aproximadamente, con una importante participación del sector Petróleo y Gas, Comercio y Servicios, destacando también, la importante dinámica del Sector Construcción y Actividades Inmobiliarias, de los últimos años constituyéndose como promotor no solo de la economía local, sino también, de la economía nacional en general, apoyado por la

dinámica de la vivienda de carácter privado. (Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Neiva, 2016).

5.3.1 Análisis del producto Interno Bruto-PIB del Huila

El Huila registró en 2016 un crecimiento en el PIB de 1,1% con respecto al año anterior, lo que le permitió contribuir en la economía colombiana con \$15.441 miles de millones a precios corrientes, equivalentes a una participación de 1,8%. Por otro lado, el PIB por habitante en el departamento se ubicó en \$13.210.206 a precios corrientes.

En términos de contribución al PIB, con base en el producto de su participación por su variación, las ramas de actividad que jalonaron la economía del Huila en 2016 fueron: construcción, suministro de electricidad, gas y agua; y agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. (Cámara de Comercio de Neiva , 2017)

5.3.2 Pobreza

A nivel municipal se ha avanzado en el tema de superación de la pobreza, pasando de niveles de incidencia de pobreza moderada del 33.9% en 2008 a un 23.3% en el 2016, siendo esta una reducción de 10.6 puntos porcentuales en los niveles de incidencia en la población en ocho años. De igual manera, la incidencia de la pobreza extrema pasa de niveles del 7.9% en 2008 al 5.6% en 2016, siendo esto una reducción de 2.3 pp bajo el período bajo análisis, con una reducción promedio anual de 0.3 pp. (Cámara de Comercio de Neiva , 2017).

5.3.3 Desigualdad

El municipio ha presentado una reducción del índice un poco más acelerada desde el año 2008 al año 2016, reduciendo la desigualdad en 5.3 puntos, este pasa de un índice de 51.2 en 2008 a 45.9 en 2016. Sin embargo, es importante notar que la velocidad en la disminución del índice de

desigualdad no es similar a los logros que se presentan en los indicadores de pobreza, esto también ocurre para todos los niveles territoriales. (Cámara de Comercio de Neiva , 2017)

5.3.4 Mercado laboral

En el trimestre agosto-octubre de 2017, el más reciente reportado por el DANE, la tasa de desempleo en la capital del Huila alcanzó el 10,9%, lo que significa un incremento, comparado con el mismo trimestre del año anterior, cuando dicha tasa llegó al 10,4%. (Cámara de Comercio de Neiva , 2017).

5.3.5 Dinámica del sector construcción

La dinámica del sector de la construcción en el Huila, en términos de metros cuadrados licenciados se comportó de manera ascendente entre 2007 y 2013, y volátil entre 2014 y 2017. Esto se explica, principalmente, por la dinámica impuesta por las licencias destinadas a vivienda, mientras que el pico del año 2015, además, a un comportamiento extraordinario de los destinos: industria, comercio y social-recreacional. (Cámara de Comercio de Neiva , 2017).

5.4 Características ambientales.

El departamento del Huila cuenta con 662.574 hectáreas de áreas naturales de gran importancia biológica, esto es casi una tercera parte de su territorio. En ellas se encuentran especies como el oso de anteojos, el águila real, el cóndor andino, el puma; y albergan bosques andinos entre los que se destaca el roble negro, de gran importancia en el ciclo hídrico. (Gobernacion del huila, 2015)

Neiva tiene como meta universal conseguir que el medio ambiente sea sostenible y conformar un hábitat adecuado para las poblaciones urbana y rural. En relación con lo primero, el seguimiento se realiza por medio de actividades de reforestación, la disminución de la contaminación y la implementación de planes de recuperación y conservación de superficies

protegidas (parques de ciudad), zonas de protección por nacimiento, ronda hídrica y protección ambiental, los cuales podremos ver claramente como están distribuidos por la zona urbana del municipio en el mapa de sistemas ambientales. (Gobernacion del huila, 2015).

A continuación, en la Figura 3, se presenta el mapa de distribución de sistemas ambientales de la ciudad de Neiva.

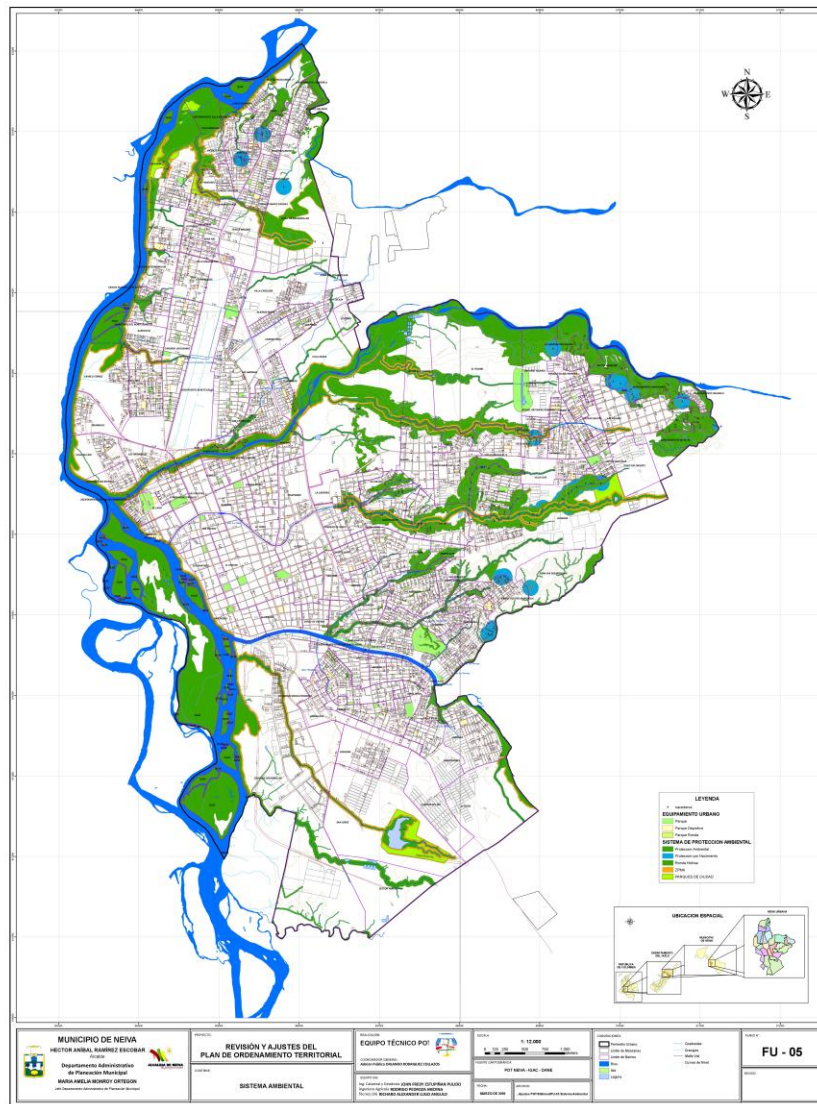


Figura 2. Mapa de distribución de sistemas ambientales urbanos de la ciudad de Neiva. Fuente: Alcaldía de Neiva, 2009

5.4.1 Escenarios de riesgos.

En el diagnóstico del POT realizado por la alcaldía de la ciudad de Neiva determino que la zona urbana presenta dos escenarios de riesgo, los cuales son por inundaciones y erosiones, debido a que la ciudad está rodeada por el río las Ceibas y por el río Magdalena; en el mapa de estimación del riesgo de plan de ordenamiento territorial, se puede ver como las comunidades que están más cerca al río las Ceibas corren mayor riesgo y se puede apreciar donde se encuentran riesgos mitigables y no mitigables.

6. MARCOS CONCEPTUALES

6.1 Referencial

Se realizó un rastreo bibliográfico y documental dentro de las páginas oficiales de la gobernación y alcaldía del municipio de Neiva, otras bases de datos como repositorios de artículos científicos y artículos de periódicos, sobre todos los archivos que abordaran el tema de la incorporación de la gestión del riesgo de desastres, en los instrumentos de planificación territorial del municipio de Neiva y no se encuentran artículos o títulos que respalden el tema y los avances o intenciones de implementación por parte de los dirigentes de la capital del Huila.

6.2 Normativo o Legal

- **Ley 1523 del 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. Esta ley prevé el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres bajo una serie de principios entre los que se encuentran el sistémico, el de coordinación y de concurrencia, los cuales buscan incentivar la integración sectorial y de actores públicos y privados en el desarrollo de acciones que a través de las diferentes competencias apunten a contribuir en la consolidación de los procesos que hacen parte de

la gestión del riesgo en el territorio. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2016)

- **Ley 388 del 1997:** Por medio de la cual se modifica la Ley 9a. de 1989, y la Ley 3a. de 1991 y se dictan otras disposiciones. En esta norma se señala que en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, los municipios deberán tener en cuenta, entre otras determinantes que se constituyen en normas de superior jerarquía, la prevención de amenazas y riesgos naturales, que incluye: Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención y amenazas de riesgos naturales; el señalamiento y localización de áreas de riesgo para asentamientos humanos; las estrategias para el manejo de áreas expuestas amenazas y riesgos naturales. (Ley 388 de 1997, 1997)
- **Decreto 1807 de 2014:** Por el 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, establece condiciones y escalas de detalle para incorporar de manera gradual la Gestión del Riesgo de Desastres en la revisión de mediano y largo plazo de un POT o en su formulación. (Decreto 1807 del 2014, 2014)
- **Ley 152 de 1994:** Por la cual se establece la ley orgánica del Plan de Desarrollo; dicho plan, es un instrumento para materializar proyectos del POT y de otros instrumentos como el PMGRD a través de inversiones que inciden de manera directa en el territorio. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2016)
- **Decreto 1076 del 2015:** Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible
- **Decreto 1077 de 2015:** Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio

- **Decreto 1640 del 2012:** 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. En esta ley se menciona que, el riesgo asociado al recurso hídrico constituye un componente fundamental de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, razón por la cual, además de incorporarse un componente de gestión de riesgo dentro del proceso de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas, dicha incorporación debe considerar y someterse a lo estipulado en la Ley 1523 de 2012, en materia de funciones y competencias. (Decreto 1640 del 2012, 2012).

6.3 Teórico-Conceptual

6.3.1 Generalidades de la Gestión del Riesgo de desastres:

Para conocer mejor la gestión del riesgo de desastre es importante tener en cuenta los conceptos claves de la Gestión del Riesgo de Desastres, los cuales se presentan a continuación:

- **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. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015)
- **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. (Ley 1523 del 2012, 2012)
- **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. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015)

- **Riesgo de desastre:** 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. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015)
- **Gestión del Riesgo de desastres**

Según Allan Lavell en su documento Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición: define la gestión del riesgo como “un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial sostenibles. En principio, admite distintos niveles de intervención que van desde lo global integral, lo sectorial y lo macro territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. Además, requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representan estos niveles y que reúnen bajo modalidades de coordinación establecidas y con roles diferenciados acordados, aquellas instancias colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que juegan un papel en la construcción de riesgo y en su reducción, previsión y control”

Según la normativa colombiana, para la ley 1523 de 2012 la Gestión del riesgo de Desastres “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”

La gestión del riesgo de desastre está compuesta por tres procesos que tienen como fin garantizar la seguridad, el bienestar, la calidad de vida y desarrollo sostenible de las comunidades; según la guía de integración de la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial municipal estos son:

- **Conocimiento del riesgo**

Es el proceso compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre. (Ley 1523 del 2012, 2012)

Conocer los riesgos a los que está expuesto un territorio determinado permite establecer qué tan vulnerables puede ser la comunidad, su patrimonio y la infraestructura cultural ante un posible desastre posibilitando tomar decisiones que generen intervenciones efectivas para el futuro de una población.

- **Reducción del riesgo:**

Es el proceso compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015)

- **Manejo de desastre**

Es el proceso compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación pos desastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015)

Para ilustrar la secuencia en la que sucede la gestión del riesgo la Unidad Nacional para la gestión del riesgo de desastre presenta el siguiente esquema donde muestra de manera gráfica la gestión del riesgo:



Figura 3. Procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres

Fuente: (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015)

Adicional al esquema anterior, en la siguiente Figura, se puede comprender cuales son los componentes que construyen cada uno de los procesos de la gestión del riesgo y cuáles son los elementos que hacen parte del sistema de gestión a nivel municipal. (alcaldes, consejo municipal, POT, PMGR).

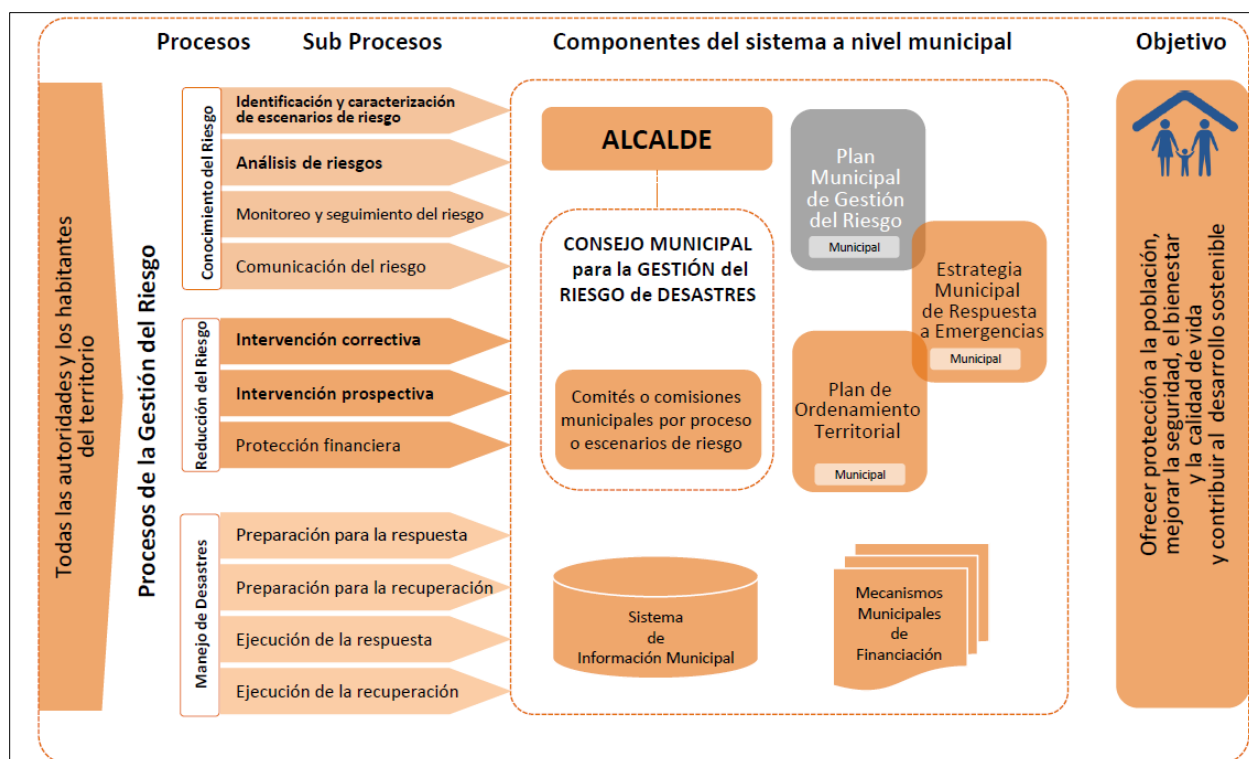


Figura 4. Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres en el Municipio

Fuente: (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015)

6.3.2 Políticas públicas

Según el documento denominado Análisis de la Gestión del Riesgo de Desastres: Un aporte para la construcción de Políticas públicas, “*en Colombia Las políticas públicas constituyen las declaraciones o principios fundamentales a partir de las cuales el Estado decide afrontar a largo plazo un tema de interés general, plantearse grandes objetivos y las maneras para alcanzarlos*”, (Banco Mundial, 2012). Teniendo en cuenta la afirmación realizada por el Banco Mundial, se puede entender que la política pública de Gestión del Riesgo para Colombia, aparece como instrumento para abordar un tema de gran interés para el país como lo es la “Gestión del Riesgo de Desastres”.

Por otra parte, Según el Francesc Pallares se puede tomar la definición para políticas públicas de Peters (1982), como «el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando

directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos»

En el documento de Rogelio Pineda; Guerrero (2004), define política pública como un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o a inhibir el conflicto. Es el cauce que determina y orienta el curso que debe seguir la actividad gubernamental. (Pineda, M. 2008)

Igualmente, Pinzón (2005), argumenta que solo hasta cuando los problemas sociales se traducen en derechos de la sociedad, adquieren entidad y se plantean como problemas de Estado; entonces emergerá la política pública en respuesta a las demandas sociales, lo que además implica que las comunidades adquieren el estatus de sujetos sociales. (Pineda, M. 2008).

En temas de políticas públicas, Colombia ha tenido un avance significativo en el tema Gestión del Riesgo de Desastres, pero para poder llegar a tener una política moderna de incorporación de la gestión del riesgo de desastres, ésta “debe formularse de manera que integre el conocimiento e información del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres, así como las estrategias para asegurar la gobernabilidad frente al tema y su contribución a la seguridad territorial, al bienestar, a la calidad de vida y al desarrollo sostenible. “ (Banco Mundial, 2012), lo cual se materializa con la adopción de la política pública de Gestión de riesgo de Desastres- Ley 1523 del 2012, política orientada a promover la planificación del desarrollo seguro que proporcione la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo (Ley 1523, 2012), y en donde se establecen como procesos de la Gestión del Riesgo el Conocimiento, Reducción y manejo del Riesgo.

6.3.3 Instrumentos de Planificación Territorial

Respecto a los temas públicos se encuentran diferentes instrumentos para la planeación del territorio los cuales son herramientas de gestión a través de los cuales se plasman las directrices que orientan el desarrollo territorial, en cuanto al urbanismo, la urbanización y la construcción. (González, L. 2013)

Los instrumentos de planificación territorial según la unidad nacional para la gestión del riesgo de desastres son: el Plan de Ordenamiento territorial, Plan de desarrollo municipal y el plan municipal de gestión del riesgo de desastre, los cuales serán abordados de manera rápida a continuación:

6.3.3.1 Plan de Desarrollo Municipal (PDM).

Los planes de desarrollo municipal, 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. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2016).

Estos planes establecen tres componentes: el diagnóstico, el cual busca identificar las necesidades específicas de la comunidad y su entorno, por lo que es importante tener en cuenta documentos y planes ya adoptados e información relevante para el desarrollo del municipio, el componente estratégico y plan de inversión. El plan de desarrollo es además un instrumento para materializar proyectos del POT y de otros instrumentos como el PMGRD a través de inversiones que inciden de manera directa en el territorio; la articulación de instrumentos es entonces necesaria para garantizar la efectividad en la ejecución de recursos. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2016),

En el siguiente esquema de UNGRD se puede visualizar como plan de desarrollo debe contemplar la documentación previa del el POT y el PMGRD para tenerlo en cuenta dentro de su etapa estratégica y de inversión.



Figura 5. Documentos previos y relevantes para el desarrollo

Fuente: (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2016)

6.3.3.2 Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD).

El Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de , es el instrumento mediante el cual el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres prioriza, formula, programa y hace seguimiento al conjunto de acciones a ser ejecutadas por las entidades, instituciones y organizaciones en cumplimiento de su misión para conocer, reducir y controlar las condiciones de riesgo; así como para la preparación de la respuesta y recuperación ante desastres, siguiendo el esquema de procesos planteado por la Ley 1523 de 2012. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2016).

6.3.3.3 Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

El Plan de Ordenamiento Territorial, es un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo; es el conjunto de acciones y políticas, administrativas y de planeación física, que orientarán el desarrollo del territorio municipal por los próximos años y que regularán la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural. Un POT es en esencia, el pacto social de una población con su territorio. (Ministerio de ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial, 2004)

Este documento técnico debe contener por ley tres componentes: el general constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; el Urbano constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y el rural el cual está conformado por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo. (Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015)

El POT se compone de cinco etapas principales, la preliminar, diagnóstico, formulación, instrumentos de implementación y una etapa final de seguimiento, todas alrededor de las cuales se articulen los desarrollos temáticos y los procesos del plan:

- **Etapla preliminar.** Esta etapa comprende: Un análisis de la factibilidad técnica, institucional y financiera y de los procesos participativos requeridos para la elaboración del plan; la identificación de los recursos y actividades necesarias para la elaboración del plan; la definición de los temas estratégicos y prioritarios de la proyección espacial de actividades en el territorio en función de la vocación del municipio o distrito acorde con las políticas sociales y económicas definidas en el Plan de Desarrollo y; la formulación de la estrategia de articulación con el Plan de Desarrollo y otros planes sectoriales. (Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015)
- **Diagnóstico.** El diagnóstico deberá permitir consolidar la imagen actual del territorio para confrontarlo con la imagen deseada de tal manera que permita formular adecuadamente el propósito general de desarrollo del municipio o distrito en términos

espaciales. Dicho diagnóstico deberá incluir el análisis de la visión urbano regional del municipio o distrito. También incorporará las dimensiones del desarrollo territorial en lo urbano o rural, en lo ambiental, lo económico y social, así como lo cultural y lo institucional. Igualmente, incorporará los atributos o elementos estructurantes del territorio. (Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015)

- **Formulación.** La formulación del plan comprende el proceso de la toma de las decisiones fundamentales acerca del ordenamiento del territorio, las cuales se traducen en los componentes generales y su contenido estructural, urbano y rural. Igualmente deberá incluir las acciones y actuaciones que serán incorporadas en el programa de ejecución. (Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015)
- **Implementación.** La etapa de implementación comprende las acciones necesarias para hacer realidad los propósitos del Plan de Ordenamiento en aspectos tales como los financieros, de capacidad institucional, de desarrollo técnico y de capacidad de convocatoria y de concertación. (Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015)
- **Evaluación y seguimiento.** La etapa de evaluación y seguimiento se desarrollará de manera permanente a lo largo de la vigencia del Plan de Ordenamiento con la participación de todas las partes interesadas y en especial del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial. (Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015)

6.3.4 Riesgo de Desastres como determinante del ordenamiento del territorio.

El riesgo de desastres es un componente determinante y debe ser considerado como un aspecto superior en la jerarquía, debido a que permite la definición de políticas, directrices y regulaciones sobre la identificación y prevención de amenazas y riesgos, la definición de estrategias de manejo para áreas expuestas, el control de los riesgos define la zona no urbanizable entre otras.

Para visualizar de manera clara la guía de integración de la gestión del riesgo de desastres ilustra los ocho aportes de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial, resaltando que cada uno de estos es igual de importante al anterior y deben ser tenidos en cuenta desde la etapa de formulación, la cual se puede apreciar en la figura a continuación.



Figura 6. El Riesgo como determinante en el ordenamiento territorial

Fuente: (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015)

7. METODOLOGÍA

7.1 Tipo de Metodología

La metodología implementada para llevar a cabo el presente trabajo es de tipo cualitativa con enfoque Descriptivo, de carácter analítico, debido a que se analiza, evalúa y determina el nivel de pertinencia y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial -POT en cuanto al componente de riesgo para la zona urbana del municipio de Neiva, Huila.

Para determinar el tipo de investigación, se tuvo en cuenta la clasificación de Danhke (1989), define los estudios descriptivos como aquellos que pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a los que se refieren.

El presente estudio se desarrolla en tres fases o momentos: En la primera fase se recopila y revisa el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Neiva y sus documentos anexos e información referente a la Integración de la Gestión del Riesgo en la Planificación Territorial que permita analizar el nivel de integración de la Gestión del Riesgo de desastres en el Plan de Ordenamiento Territorial; la segunda fase consistió en analizar el nivel de pertinencia del Plan de Ordenamiento Territorial -POT en cuanto al componente de riesgo de para la zona urbana de Neiva y en última instancia, se llevó a cabo la tercera fase se proponen elementos claves que aporten desde el ordenamiento territorial a la Gestión del Riesgo de Desastres al Municipio de Neiva. A continuación, se describen a mayor profundidad los pasos o momentos para desarrollar el estudio y llevar cabo cada una de las fases mencionadas anteriormente.

7.2 Pasos o momentos

7.2.1 Fase 1: Revisión bibliográfica

La revisión bibliográfica se realizó en dos momentos: Inicialmente se llevó a cabo la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Neiva; por otra parte, se realizó la revisión de información en contexto con la Integración de la Gestión del Riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial que permitiera analizar el nivel de integración de la Gestión del Riesgo de desastres en el POT

La recopilación del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Neiva, se realizó por medio de la página de la alcaldía Municipal de Neiva y mediante la Secretaría de planeación. La información recolectada fue: Plan de Ordenamiento territorial vigente con sus respectiva revisión

y ajuste, plan de Ordenamiento territorial anterior. Para el tema de Integración de la Gr en los instrumentos de planificación territorial, se trabajó con información suministrada por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

7.2.2 Fase 2: Análisis del nivel de pertinencia del Plan Ordenamiento Territorial –POT en cuanto al componente de riesgo para la zona urbana de Neiva

Para realizar el análisis del nivel de pertinencia de la gestión del Riesgo de Desastres en el Plan de Ordenamiento Territorial de Neiva, se realizó una matriz teniendo en cuenta la guía de Integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial Municipal, elaborada por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la cual plantea la articulación de los procesos y etapas de la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial, desarrollando orientaciones tendientes a ilustrar y a facilitar la toma de decisiones para reducir el riesgo en el territorio en función de las condiciones propias de los municipios; además, tiene como principal objetivo orientar a los actores Municipales y Distritales responsables de la planeación territorial sobre las acciones que pueden adelantar para integrar de manera efectiva la Gestión del Riesgo en su ordenamiento territorial, con el fin de que sus respectivos planes de ordenamiento contribuyan al desarrollo, ocupación y construcción segura del territorio, incorporando decisiones de reducción del riesgo en su reglamentación y regulación y en la definición de programas y proyecto.

La presente guía establece las acciones de acuerdo a lo estipulado por el decreto 388 de 1997, debido a que este define que en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, los municipios deberán tener en cuenta, entre otras determinantes que se constituyen en normas de superior jerarquía, la prevención de amenazas y riesgos naturales, que incluye: Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención y amenazas de riesgos naturales; el señalamiento y localización de áreas de riesgo para asentamientos humanos; las estrategias para el manejo de áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales. (Ley 388 de 1997, 1997). Por otra parte, contempla la ley 1523 del 2012, dado que esta define que Los Planes de Ordenamiento Territorial deben integrar el análisis del riesgo en su 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; así como también, establece que

los municipios deberán incorporar en sus respectivos POT las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, de conformidad con los principios de la presente ley. (Ley 1523 del 2012, 2012).

En última instancia, tiene en cuenta el Decreto 1807 del 2014, “Por el 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”, ya que este 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 POT o en la expedición de un nuevo plan; además, define la forma de hacer la delimitación y zonificación de áreas de amenaza asociadas a fenómenos de: Movimientos en masa, Inundación y Avenida torrencial y los estudios técnicos necesarios para la incorporación de la Gestión del Riesgo de desastres en el POT. (Decreto 1807 del 2014, 2014)

7.2.3. Fase 3: Proponer elementos que aporten desde el ordenamiento territorial a La Gestión del Riesgo de Desastres para la zona urbana del Municipio de Neiva.

De acuerdo al resultado obtenido en el Análisis del nivel de pertinencia del Plan Ordenamiento Territorial –POT en cuanto al componente de riesgo para la zona urbana de Neiva, se proponen elementos claves que aporten desde el ordenamiento territorial a la Gestión del Riesgo de Desastres al Municipio de Neiva.

7.3 Técnicas e instrumentos

Los instrumentos Utilizados para realizar el presente estudio, fueron los siguientes:

7.3.1 Matriz de evaluación

Este instrumento permite valorar el cumplimiento de la gestión del Riesgo de Desastres en el Plan de Ordenamiento Territorial.

7.3.1.1 Matriz para el análisis del nivel de pertinencia del Plan de Ordenamiento Territorial en cuanto al componente de riesgo.

Tabla 2.

Matriz de análisis de La Gestión del Riesgo de Desastres en el componente Urbano del POT de Neiva

MATRIZ DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL COMPONENTE URBANO DEL POT DE NEIVA					
Etapa del POT	Proceso	Criterio a evaluar en el Plan de Ordenamiento Territorial	Cumple	Cumple Parcialmente	No Cumple
Diagnóstico	Conocimiento del Riesgo	Reconoce y prioriza escenarios de Riesgo, a partir de los escenarios de riesgo caracterizados en el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres PMGRD.			
		Adelanta estudios de delimitación, zonificación, caracterización y análisis de amenaza (por inundaciones, movimientos en masa, y avenidas torrenciales).			
		Identifica elementos expuestos en áreas de amenaza			
		Delimita áreas con condición de riesgo. Áreas con condición de riesgo (urbanizadas, desarrolladas) y/o con condición de amenaza. (objeto de desarrollo).			
Formulación	Reducción del Riesgo	Define áreas objeto de estudios de detalle para áreas con condición de amenaza y/o con condición de riesgo, objeto de estudios de detalle en el programa			

MATRIZ DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL COMPONENTE URBANO DEL POT DE NEIVA

Etapa del POT	Proceso	Criterio a evaluar en el Plan de Ordenamiento Territorial	Cumple	Cumple Parcialmente	No Cumple
		de ejecución POT.			
		Incorpora el concepto de desarrollo seguro del territorio como objetivo del ordenamiento para garantizar la ocupación, transformación y construcción segura del territorio.			
		Ajustar el modelo de ordenamiento territorial del POT en función de los fenómenos amenazantes identificados para evitar la generación de nuevas condiciones de riesgo.			
		Clasifica el tipo de suelo en función de decisiones que se tomen a partir del análisis de los fenómenos amenazantes existentes			
		Reglamentar usos permitidos o compatibles para áreas con condición de amenaza o con condición de riesgo			
		Establece medidas de regulación urbanística que condicionen y/o restrinjan el aprovechamiento urbanístico en áreas con condición de amenaza o con			

MATRIZ DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL COMPONENTE URBANO DEL POT DE NEIVA					
Etapa del POT	Proceso	Criterio a evaluar en el Plan de Ordenamiento Territorial	Cumple	Cumple Parcialmente	No Cumple
		condición de riesgo.			

Fuente: Guía de Integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial Municipal, 201

8. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

8.1 Nivel de pertinencia del componente Gestión del Riesgo en el Plan de Ordenamiento Territorial

Para realizar el análisis del nivel de pertinencia de la gestión del Riesgo de Desastres en el Plan de Ordenamiento Territorial de Neiva, se tuvieron en cuenta 2 de las 5 etapas del Plan de Ordenamiento Territorial, dado que en estas se concretan las decisiones de ordenamiento territorial, estas son: Diagnóstico y formulación. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015). En la Figura No 8, se presentan las actividades de gestión del riesgo de desastres que se deben desarrollar en cada una de las etapas del POT.



Figura 7. Etapas POT/Gestión del Riesgo

Fuente: (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015)

Por otra parte, se tuvieron en cuenta, Las 20 acciones de Integración, las cuales se presentan como criterios a evaluar en la Matriz, ya que, de acuerdo a la Guía de Integración de la Gestión del Riesgo de Desastres el Ordenamiento Territorial Municipal, estas orientan los pasos a seguir para integrar en los POT consideraciones sobre:

- Desarrollo seguro y sostenible del territorio.

- Señalamiento, delimitación y tratamiento de zonas expuestas a amenazas y/o con condición de riesgo.
- Categorización del riesgo.
- Definición de la mitigabilidad o no mitigabilidad de áreas con condición de riesgo.
- Medidas de regulación y normas urbanísticas sobre usos.
- Programas y proyectos prioritarios para la mitigación de la amenaza o riesgo presente.
- Determinación de áreas de riesgo no mitigable con restricción de urbanización.
- Definición de suelos de protección por riesgo.
- Constitución de reservas de tierras para reasentamientos.
- Pasos para reubicación de asentamientos en zonas de riesgo no mitigable. Estas medidas se definen como las acciones mínimas que se deben contemplar para integrar la Gestión del Riesgo en los planes de ordenamiento territorial, en los siguientes capítulos se desarrollaran los contenidos de dichas acciones.

El resumen de Las acciones de Integración para la integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el ordenamiento territorial, se exhiben en la figura 9, donde se puede observar las acciones a evaluar dentro de cada una de las etapas del Plan de Ordenamiento Territorial, las cuales fueron tenidas en cuenta para la realización de la Matriz de evaluación del nivel de pertinencia del componente GRD en el POT de Neiva.

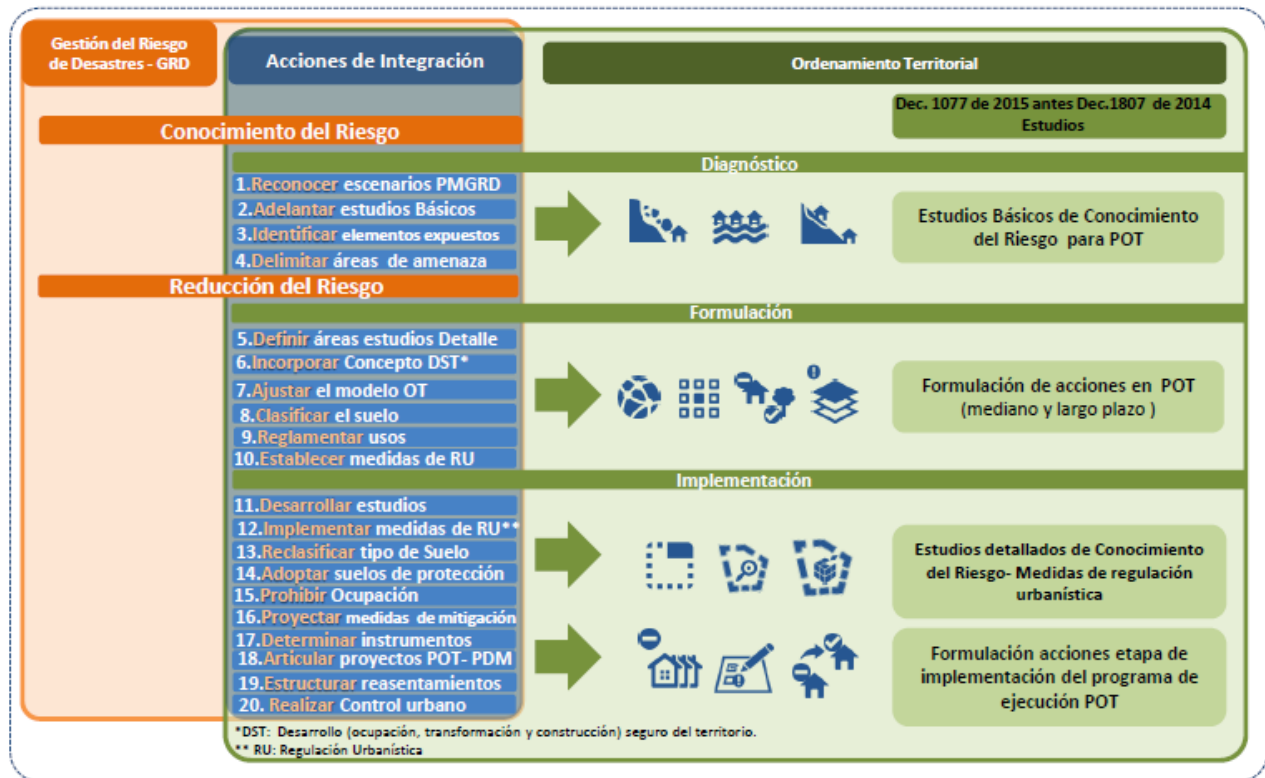


Figura 8. Resumen acciones para la integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el ordenamiento territorial y estudios del Decreto 1077 de 2015 (Decreto 1807 de 2014).

Fuente: (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015)

8.1.1 Gestión del Riesgo de Desastres en la etapa de Diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial de Neiva: Proceso de Conocimiento del riesgo.

La incorporación de la Gestión Del Riesgo de Desastres en el Ordenamiento territorial Municipal, inicia con la implementación del proceso de conocimiento del Riesgo en el Diagnóstico, etapa en la cual, de acuerdo a la guía de Integración de La Gestión del Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, los Municipios deberían aplicar las a primeras acciones de integración desde el proceso de conocimiento del Riesgo de Desastres, estas son:

1. Reconocer y priorizar escenarios de Riesgo

2. Adelantar estudios de delimitación, zonificación, caracterización y análisis de amenaza (por inundaciones, movimientos en masa, y avenidas torrenciales).
3. Identificar elementos expuestos en áreas de amenaza.
4. Delimitar áreas con condición de riesgo. Áreas con condición de riesgo (urbanizadas, desarrolladas) y/o con condición de amenaza. (objeto de desarrollo).

A continuación, se presentan los resultados de la evaluación de la Matriz de análisis de la Gestión del Riesgo en el Diagnóstico del POT de Neiva.

MATRIZ DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL DIAGNÓSTICO DEL POT DE NEIVA					
Etapa del POT	Proceso	Criterio a evaluar en el Plan de Ordenamiento Territorial	Cumple	Cumple Parcialmente	No Cumple
Diagnóstico	Conocimiento del Riesgo	Reconoce y prioriza escenarios de Riesgo, a partir de los escenarios de riesgo caracterizados en el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres PMGRD.		X	
		Adelanta estudios de delimitación, zonificación, caracterización y análisis de amenaza (por inundaciones, movimientos en			X

MATRIZ DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL DIAGNÓSTICO DEL POT DE NEIVA					
		masa, y avenidas torrenciales).			
		Identifica elementos expuestos en áreas de amenaza			X
		Delimita áreas con condición de riesgo. Áreas con condición de riesgo (urbanizadas, desarrolladas) y/o con condición de amenaza. (objeto de desarrollo).			X

Figura 10. Matriz de análisis de la Gestión del Riesgo en el Diagnóstico del POT de Neiva.

Fuente: POT Neiva.

Los Resultados de la Matriz se obtuvieron de acuerdo a la información que se presenta a continuación, del contenido del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Neiva:

8.1.1.1 Reconoce y prioriza escenarios de Riesgo.

El diagnóstico del POT establece que el área urbana de Neiva presenta dos escenarios de riesgo, los cuales son por inundación y erosión, debido a que la ciudad está rodeada por el río las Ceibas y por el río Magdalena; en el mapa de estimación del riesgo de plan de ordenamiento territorial, se puede ver como las comunidades que están más cerca al río las Ceibas corren mayor riesgo.

Sin embargo, la zonificación de riesgo que se presenta no incluye la caracterización de escenarios de riesgo del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Neiva, el cual se encuentra desactualizado.

Por otra parte, el mapa se encuentra a escala 1:12000 y no cumple con las determinaciones establecidas en el Decreto 1077 de 2015, acerca de la adecuada incorporación de gestión del riesgo, debido a que no cuenta con la escala de los estudios básicos para la adecuada definición de escenarios de riesgo en el área Urbana. (Alcaldía Municipal de Neiva, 2016).

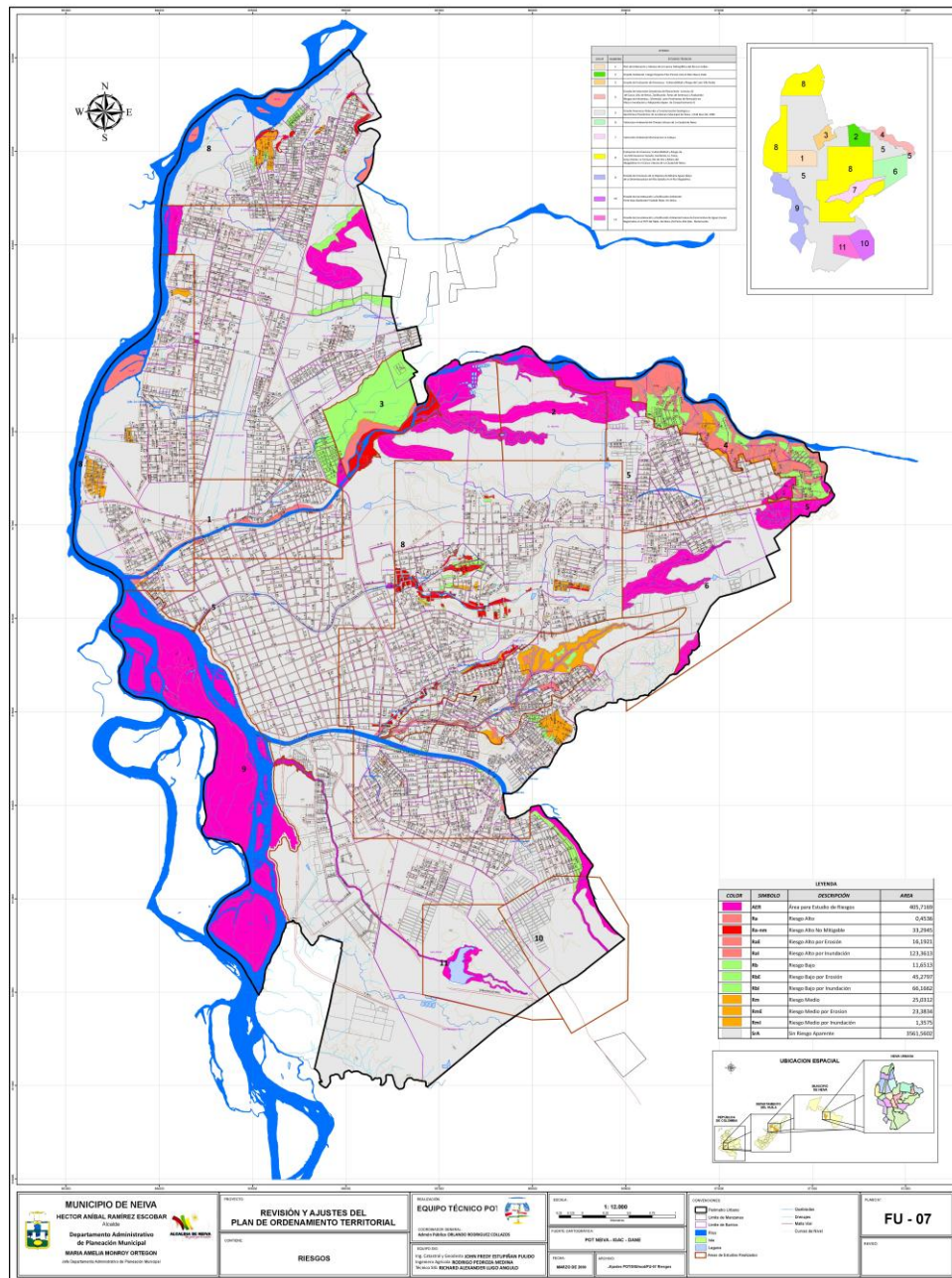


Figura 11. Mapa de riesgo Urbano de la ciudad de Neiva.

Fuente: Alcaldía de Neiva, 2015

8.1.1.2 Adelanta estudios de delimitación, zonificación, caracterización y análisis de amenaza (por inundaciones, movimientos en masa, y avenidas torrenciales).

Las Amenazas identificadas en el Diagnóstico del POT, se encuentran definidas en el acuerdo 026 del 2009, por medio del cual se revisa y ajusta el acuerdo número 016 de 2000 que adopta el plan de ordenamiento territorial de Neiva.

Las Zonas de Amenaza se encuentran identificadas de acuerdo a los siguientes estudios: (Alcaldía de Neiva, 2015).

1. Estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de la cuenca Hidrográfica de la Quebrada la Cabuya de la Ciudad de Neiva
2. Estudio de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de las micro cuencas, el Venado, Avichente, La Toma, Zanja Honda, La Torcaza, Río de Oro, ribera del Río Magdalena en el casco urbano del Municipio de Neiva.
3. Estudio de valoración geotécnica del nororiente de la Comuna 10 del casco urbano de la Ciudad de Neiva, zonificando las áreas de amenazas, analizando los riesgos de las infraestructuras (vivienda) ante los fenómenos de remoción en masa e inundación, adoptando los usos del suelo recomendados dependiendo de su comportamiento geotécnico, susceptibilidad a los fenómenos de remoción en masa y establecer las medidas de control y mitigación de las viviendas para la zona de estudio.
4. Estudio de amenaza, vulnerabilidad y riesgo del macro proyecto ronda regional Río Las Ceibas.
5. Plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica del río Las ceibas
6. Estudio de evaluación de amenazas, vulnerabilidad y riesgo del Lote Villa Nubia.
7. Estudio de valoración y zonificación ambiental del sector mesetas del oriente del Municipio de Neiva.

Las áreas de amenaza identificadas en la ciudad de Neiva son:

- Zonas inundables
- Zonas inundables ocupadas
- Zonas con pendiente mayor al 40%
- Áreas de rondas ocupadas
- Áreas con pendientes mayores al 40% ocupada
- Amenaza alta por erosión y movimientos en masa
- Amenaza Media por erosión y movimientos en masa
- Amenaza alta por Inundación
- Amenaza media por inundación
- Amenaza baja por inundación
- Amenaza Nula

De acuerdo a la información revisada en el Diagnóstico del POT, El Municipio de Neiva no ha realizado los estudios de delimitación, zonificación, caracterización y análisis de amenaza (por inundaciones, movimientos en masa, y avenidas torrenciales) adecuadamente. La inclusión de la gestión del riesgo en el actual proceso de revisión y ajuste, no se encuentra de acuerdo a los fundamentos técnicos que establece el Decreto 10777 de 2015 y no cumple con las escalas a detalle de los estudios básicos.

A continuación, en la figura 12, se presenta el mapa de Amenazas Naturales del área Urbana de Neiva.

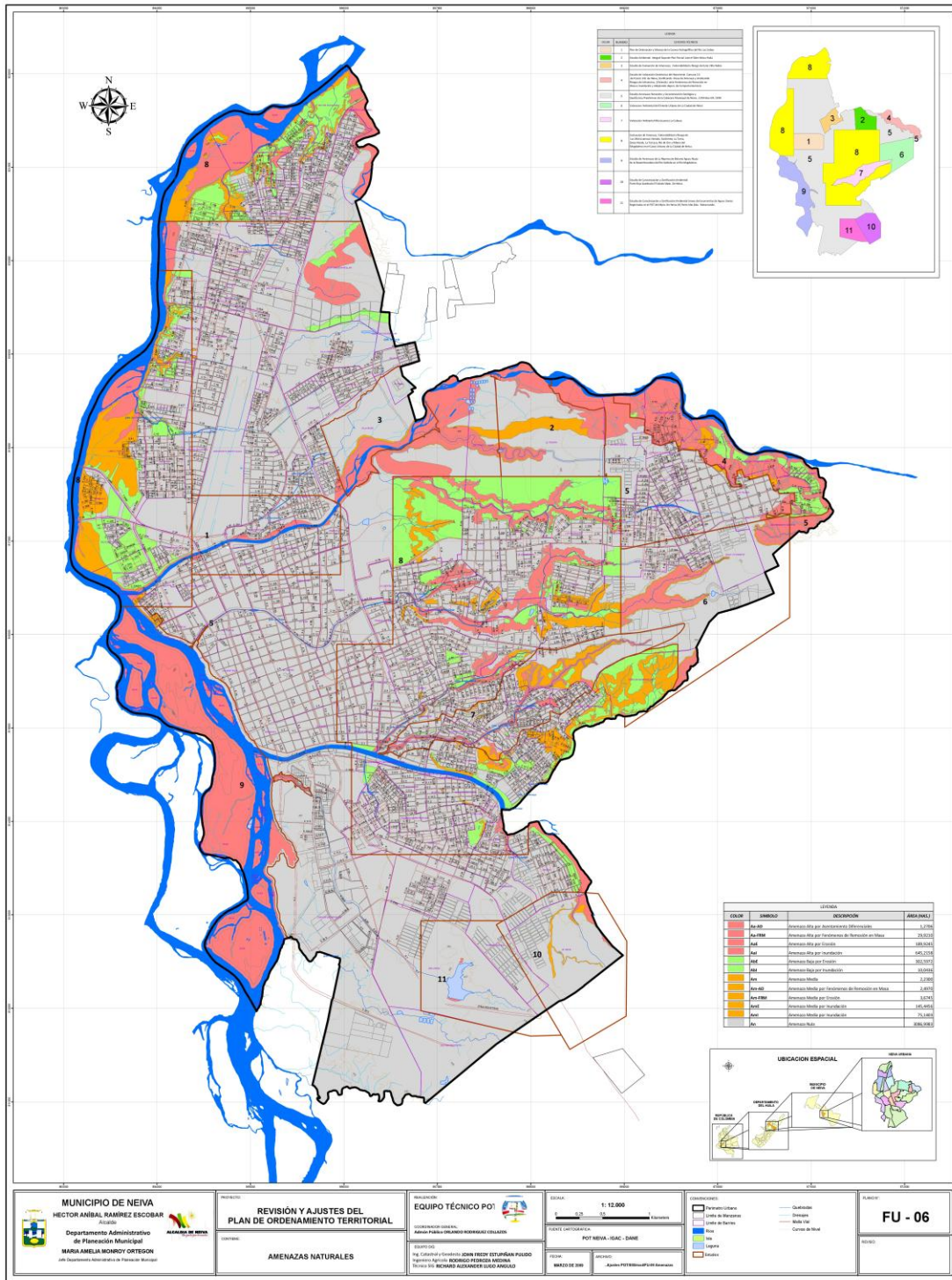


Figura 12. Amenazas Naturales del área Urbana de Neiva.

Fuente: Alcaldía de Neiva, 2009

8.1.1.3 Identifica Elementos expuestos en área de amenaza.

En el diagnóstico del POT del municipio de Neiva, no se encuentran identificados los elementos expuestos en área de amenaza, los cuales deben incluir la infraestructura crítica para cada sector, esta identificación debe ser respecto a: instalaciones comerciales, comunicaciones, embalses, defensa, servicios de emergencia, energía, servicios financieros, agricultura y alimentación, salud, transporte, instalaciones gubernamentales, agua potable y sistemas de aguas residuales.

De acuerdo al documento Diagnóstico de Revisión y ajustes del POT, será la dirección administrativa de Emergencia y Desastres de Neiva la encargada de elaborar y ejecutar los programas de identificación y cuantificación de la población ubicada en zonas de alto riesgo; sin embargo, en el documento se reconoce que existen viviendas en zonas de amenaza y menciona que, de acuerdo a estudios adelantados, en las zonas de amenaza natural de Neiva, se encuentran aproximadamente 2036 viviendas en alto Riesgo por distintos fenómenos naturales. (Alcaldía de Neiva, 2015)

Los estudios adelantados para la identificación de elementos expuestos en el área Urbana de Neiva son:

- Estudio de vulnerabilidad y riesgos de la comuna 10 y comuna 8 (barrios surorientales)
- Inventario de vivienda en zonas de amenaza y riesgo
- Estudio de amenazas vulnerabilidad y riesgos de la quebrada La Cabuya
- En proceso-Vulnerabilidad y riesgos sector norte de la ciudad y riberas de fuentes hídricas
- Microzonificación sísmica de la ciudad de Neiva.

En síntesis, se pudo identificar que el documento diagnóstico del POT de Neiva no presenta los aspectos necesarios para una adecuada integración de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Plan de Ordenamiento Territorial, estos son:

- Identificar y caracterizar por sector, los elementos expuestos ubicados en áreas de amenaza.

- Elaborar cartografía para la identificación espacial de los elementos expuestos.
- Identificar la vulnerabilidad de los elementos expuestos ante cada fenómeno amenazante; considerar, además de la vulnerabilidad física, aspectos de vulnerabilidad social

8.1.1.4. Delimitar áreas con condición de riesgo y amenaza.

El Municipio de Neiva en el diagnóstico del POT, no identifica las áreas con condición de riesgo y amenaza de la ciudad, en los cuales se debe adelantar los estudios de detalle para los fenómenos de Inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa; debido a esto, el componente Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial no presenta una adecuada Incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastre y para esto, de acuerdo a la guía de integración de la gestión del Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial Municipal, se debe identificar las áreas con condición de riesgo en el diagnóstico a partir de:

1. La delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo mediante el cruce de las áreas identificadas como de amenaza alta y las áreas ocupadas
2. Elaboración de cartografía sobre delimitación de áreas con condición de amenaza alta o condición de riesgo.
3. Determinar para estas áreas que se definen como con condición de amenaza o con condición de riesgo la realización de estudios de detalle

8.1.2 Gestión del Riesgo de Desastres en la etapa de Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Neiva: Proceso de Reducción del Riesgo.

Para realizar la debida incorporación del componente Gestión del Riesgo de Desastres en el Plan de Ordenamiento Territorial, una vez ejecutadas las acciones de conocimiento del riesgo correspondientes a la etapa de Diagnóstico, se debe igualmente integrarse en el ordenamiento territorial municipal acciones del proceso de Reducción del Riesgo para evitar el riesgo futuro (prevención o intervención prospectiva) y corregir o controlar en actual (mitigación o intervención correctiva). Por esta razón a continuación se analizan dentro del POT de Neiva el

cumplimiento de las seis “Acciones de Integración” que desde el proceso de Reducción del Riesgo se deberían llevar a cabo en la etapa de formulación o revisión de los POT. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015)

Las acciones de integración se constituyen en la principal actuación que un Municipio debe adelantar para reducir el riesgo de desastre, las cuales son:

1. Definir Áreas objeto de estudios de detalle
2. Incorporar el concepto de desarrollo seguro del territorio
3. Ajustar el modelo de Ordenamiento Territorial del POT
4. Clasificar el tipo de suelo según los fenómenos amenazantes identificados.
5. Reglamentar los usos del suelo
6. Establecer medidas de Regulación urbanística

A continuación, se presentan los resultados de la evaluación de la Matriz de análisis de la Gestión del Riesgo en la formulación del POT de Neiva.

Tabla 3.

Matriz de análisis del componente Gestión del Riesgo en la Formulación del POT

MATRIZ DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA FORMULACIÓN DEL POT DE NEIVA					
Etapa del POT	Proceso	Criterio a evaluar en el Plan de Ordenamiento Territorial	Cumple	Cumple Parcialmente	No Cumple
Formulación	Reducción del Riesgo	Define áreas objeto de estudios de detalle para áreas con condición de amenaza y/o con condición de riesgo, objeto de estudios de detalle en el programa de ejecución POT.			X

MATRIZ DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA FORMULACIÓN DEL POT DE NEIVA					
Etapa del POT	Proceso	Criterio a evaluar en el Plan de Ordenamiento Territorial	Cumple	Cumple Parcialmente	No Cumple
		Incorpora el concepto de desarrollo seguro del territorio como objetivo del ordenamiento para garantizar la ocupación, transformación y construcción segura del territorio.		X	
		Ajustar el modelo de ordenamiento territorial del POT en función de los fenómenos amenazantes identificados para evitar la generación de nuevas condiciones de riesgo.			X
		Clasifica el tipo de suelo en función de decisiones que se tomen a partir del análisis de los fenómenos amenazantes existentes			X
		Reglamentar usos permitidos o compatibles para áreas con condición de amenaza o con condición de riesgo			X
		Establece medidas de regulación urbanística que condicionen y/o restrinjan el aprovechamiento urbanístico en áreas con condición de amenaza o con condición de riesgo.			X

Fuente: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015

8.1.2.1 Define áreas objeto de estudios de detalle.

De acuerdo al Decreto 1077 del 2015, los Estudios detallados se realizan para determinar la categorización del riesgo y establecer las medidas de mitigación correspondientes. En la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o en la expedición de un nuevo POT, se debe establecer la priorización de los estudios detallados identificados en los estudios básicos. (Ministerio de vivienda ciudad y territorio, 2015)

En la revisión de la formulación del POT de Neiva, se pudo identificar que este no define áreas objeto de estudios de detalle, debido a que este estudio parte de la delimitación de áreas con condición de riesgo y con condición de amenaza, y como se mencionó en el numeral 8.1.1.4 el diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial de Neiva no delimita las áreas que requieren estudios detallados.

8.1.2.2. Incorpora el concepto de desarrollo seguro en el territorio.

De acuerdo a la Guía de Integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el ordenamiento Municipal, los municipios en la formulación del POT deberían integrar como principio del ordenamiento para garantizar la ocupación, transformación y construcción segura del territorio a partir de:

- Responder a principios de seguridad territorial, desarrollo sostenible, función social y ecológica de la propiedad.
- Direccionar el crecimiento del municipio hacia áreas con categorización de amenaza baja, antes de viabilizar la ocupación y desarrollo de áreas con condiciones de amenaza media y alta.
- Definir proyectos estratégicos y de construcción de infraestructuras áreas con categorización de amenaza baja.
- Integrar la Gestión del Riesgo de Desastres en la formulación de las políticas y proyectos sectoriales en salud, educación, transporte, vivienda y servicios públicos.
- Los municipios deben tener como premisas de su ordenamiento:

- NO ocupar o desarrollar áreas con pendientes iguales o mayores al 100% equivalentes a 45 grados
- NO ocupar o desarrollar áreas contiguas a laderas o taludes sin los debidos aislamientos o retrocesos mínimos
- NO ocupar o desarrollar áreas de ronda de ríos y cuerpos de agua, ni de sus nacimientos y adelantar su recuperación ambiental.

El municipio de Neiva en el documento de Formulación en la Revisión y ajustes del POT, en los objetivos de la Política de Recuperación y Preservación ambiental, propone establecer medidas enmarcadas en la gestión del riesgo para construir un Municipio más seguro y sostenible, donde las opciones de desarrollo no se vean amenazadas por las características ambientales del desarrollo, sino por el contrario donde tales características puedan ayudar a su crecimiento económico y social.

Por otra parte, en la Política de vivienda, establece como una de las Estrategias, establecer y dar prioridad a los programas de reubicación de las familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable por inundación, deslizamiento y fallas geológicas identificadas; en las Estrategias para la implementación del plan de vivienda propone formular, promover y ejecutar planes, programas y proyectos en materia de mejoramiento de vivienda, mitigación de riesgos y reubicación de asentamientos subnormales. (Alcaldía de Neiva, 2015)

De acuerdo a lo anterior, se puede evidenciar que el POT del municipio de Neiva, ha incluido el concepto de desarrollo seguro en el territorio en las políticas de vivienda, pero no cumple en totalidad con este ítem, debido a que se queda corto en el direccionamiento del crecimiento del municipio hacia áreas con categorización de amenaza baja, antes de viabilizar la ocupación y desarrollo de áreas con condiciones de amenaza media y alta, así como en la definición de proyectos estratégicos y de construcción de infraestructuras en áreas con categorización de amenaza baja.

8.1.2.3 Ajustar el modelo de Ordenamiento Territorial del POT.

Teniendo En cuenta la Guía de Integración de La Gestión del Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial Municipal, los municipios deberían ajustar el modelo de ordenamiento

territorial en función de los fenómenos presentes y sus niveles de amenaza que son determinados por los estudios básicos, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- Los municipios deben aplicar los principios de protección, precaución y sostenibilidad ambiental al formular las políticas y estrategias que orienten la configuración de su modelo de ordenamiento.
- Una vez determinadas y delimitadas las áreas con condición de amenaza del municipio, estas deberían utilizarse como soporte técnico para el ajuste del modelo de ordenamiento del POT.
- El desarrollo de nuevas actividades e infraestructuras sobre áreas con condición de amenaza se debería realizar con el soporte de estudios técnicos, que le permitan al municipio definir el costo de las inversiones requeridas (obras de mitigación) para habilitar dicho suelo.
- Se entiende que un área determinada con condición de amenaza para su correspondiente ocupación y urbanización debería tener un manejo diferenciado en su regulación urbanística, en comparación con otras áreas del territorio con amenaza baja o sin amenazas.

El resultado de la revisión de la formulación del POT, dio como resultado que éste no Ajusta el modelo de ordenamiento territorial del POT en función de los fenómenos amenazantes identificados para evitar la generación de nuevas condiciones de riesgo, debido a que no se ha realizado la identificación de las áreas con condición de amenaza.

Si bien es cierto, que el componente de Neiva Urbano en el POT no cumple con los lineamientos mencionados con anterioridad, en el mapa de usos de suelo tiene en cuenta las áreas de Exclusión, las cuales son aquellas que ofrecen una sensibilidad ambiental o social elevada impidiendo el desarrollo de ciertas actividades en su interior y en esta categoría establece las Zonas de amenaza alta por inundación, erosión o fenómenos de remoción en masa. (Alcaldía de Neiva, 2015).

8.1.2.4 Clasifica el tipo de suelo en función de decisiones que se tomen a partir del análisis de los fenómenos amenazantes existentes.

Según la Guía de Integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial Municipal Los municipios en la formulación del POT deberían clasificar el suelo en función de las decisiones que se tomen a partir de la identificación de amenazas así:

- Para realizar la clasificación del suelo se debería contemplar la condición de amenaza o la condición de riesgo de desastres como condicionante de su uso.
- Integrar la delimitación de las áreas de suelo reclasificadas con el modelo de ordenamiento del municipio.
- Reclasificar el tipo del suelo, cuando se establezca condición de amenaza, estableciendo una clasificación acorde con la amenaza presente y en específico cuando se exista amenaza alta y a discreción de la administración para evitar la configuración de nuevo riesgo aplicando el principio de precaución, se debería reclasificar así:
 - De suelo urbano no desarrollado a rural.
 - De suelo urbano no desarrollado a suelo de protección.
 - De suelo rural a suelo de protección.
 - Eliminar áreas de expansión en zonas de amenaza alta.
- A partir de los resultados de estudios de detalle para áreas con condición de riesgo no mitigable hacer la reclasificación del tipo de suelo y elaborar la cartografía sobre suelo reclasificado.

Como se ha venido mencionando con anterioridad, en el Diagnóstico del POT del municipio de Neiva no se encuentra delimitada las áreas con condición de amenaza, estudio necesario para cumplir con la presente acción; así como también, no presenta los estudios de detalle para áreas con condición de riesgo no mitigable.

8.1.2.5. Reglamentar usos permitidos o compatibles para áreas con condición de amenaza o con condición de riesgo.

La presente acción no se ha desarrollado, debido a que el POT en su etapa de formulación no presenta la identificación y definición de áreas con condición de amenaza y con condición de riesgo.

De acuerdo a lo anterior, el Municipio de Neiva debe realizar los estudios básicos que trata el Decreto 1077 del 2015 y a partir de los resultados deberá reglamentar los usos permitidos o compatibles para áreas con condición de amenaza o con condición de riesgo, teniendo en cuenta:

- La identificación y definición de usos permitidos y compatibles para las áreas con condición de amenaza o con condición de riesgo.
- La formulación de programas encaminados al cambio de usos gradual y progresivo para dichas áreas.
- La determinación de un régimen de transición para usos permitidos, restringidos, condicionados o prohibidos en las áreas con condición de amenaza o con condición de riesgo.
- A partir de los resultados de los estudios de detalle para áreas con condición de riesgo y con condición de amenaza la reasignación de los usos permitidos, restringidos y condicionados para estas áreas.
- La delimitación en la cartografía de la asignación de usos permitidos, restringidos, condicionados o prohibidos para las áreas con condición de amenaza o con condición de riesgo.

8.1.2.6 Establece medidas de regulación urbanística que condicionen y/o restrinjan el aprovechamiento urbanístico en áreas con condición de amenaza o con condición de riesgo.

Los municipios en la formulación del POT deberían establecer medidas de regulación urbanística tales como: Tratamientos, densidades, edificabilidad, ocupación y/o instrumentos de

planeación para áreas condición de amenaza a partir de (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015):

- Identificar y recomendar medidas diferenciales con respecto de las asignadas para las áreas de amenaza baja, sobre regulación urbanística como: Tratamientos, densidades, edificabilidad y ocupación para áreas con condición de amenaza, las cuales no permitan superar la capacidad de carga del suelo ni generar nuevo riesgo por aumento de exposición.
- Definir la regulación urbanística según el tipo de evento, para áreas con condición de amenaza mediante: tratamientos, densidades, edificabilidad, ocupación que regulen que no aumente la exposición y que coadyuven al control de la vulnerabilidad física de edificaciones e infraestructuras.
- Formular Instrumentos de gestión del suelo aplicados a áreas con condición de amenaza o con condición de riesgo.
- Determinar y delimitar en la cartografía: tratamientos, densidades, edificabilidad, ocupación, para las áreas con condición de amenaza y con condición de riesgo.

Con respecto a lo mencionado con anterioridad, se revisó la formulación del documento de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Neiva y se pudo identificar que, el tema de riesgos se abordó solamente en el Tratamiento de Mejoramiento Integral, el cual presenta como componentes el de Condiciones ambientales, y en este aborda la situación de riesgo de los asentamientos: la definición de las viviendas que deben ser reubicadas y las determinantes ambientales urbanas.

Cabe aclarar que los Tratamientos están definidos de acuerdo al Decreto 4065 del 2008 como *“las determinaciones del plan de ordenamiento territorial, que, atendiendo las características físicas de cada zona considerada, establecen normas urbanísticas que definen un manejo diferenciado para los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana. Son tratamientos urbanísticos el de desarrollo, renovación urbana, consolidación, conservación y mejoramiento integral”*.

Sin embargo, para el cumplimiento de esta acción, la formulación del POT, debe establecer medidas de regulación urbanística que condicionen y/o restrinjan el aprovechamiento urbanístico en áreas con condición de amenaza o con condición de riesgo.

A continuación, en la figura 13, se presenta el Mapa de tratamientos Urbanísticos elaborado en la Revisión y ajustes del POT de Neiva.

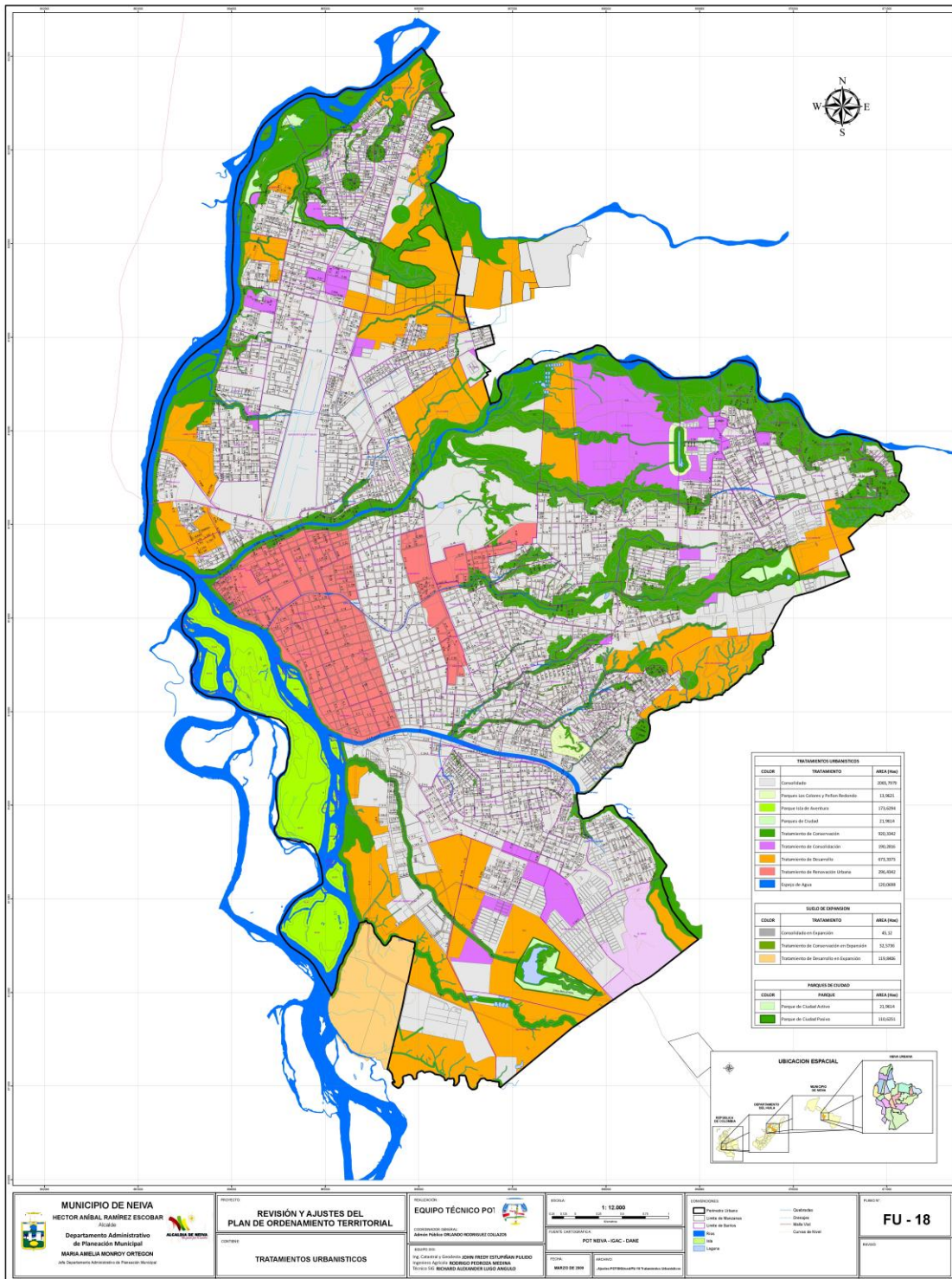


Figura 13. Tratamientos Urbanísticos de Neiva

Fuente: Alcaldía de Neiva, 2009

8.2. Elementos que aportan desde el ordenamiento territorial a La Gestión del Riesgo de Desastres para la zona urbana del Municipio de Neiva.

8.2.1 Adelantar lo estudios básicos según lo establecido en el Decreto 1077 del 2015 en la Revisión y ajustes del POT.

A partir de la expedición de la ley de gestión del riesgo de desastres (Ley 1523 de 2012), los municipios del país colombiano deben hacer estudios de riesgos naturales como parte esencial de las políticas de planificación del desarrollo seguro y gestión ambiental territorial sostenible. (Servicio Geológico Colombiano, 2016)

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 2.2.2.1.3.1.2 y 2.2.2.1.3.1.3 del Decreto 1077 del 2015 y acorde con el principio de gradualidad definido en la ley 1523 del 2012, es obligatoria la realización de estudios básicos para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes y en su ejecución se deben realizar los estudios detallados, los cuales se deben elaborar en los suelos urbanos, de expansión urbana y rural para los fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa, para lo cual se incluirá: La delimitación y zonificación de las áreas en condición de amenaza y en condición de riesgo, la delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza en las que se requiere adelantar los estudios detallados, la delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo en las que se requiere adelantar los estudios detallados, la determinación de las medidas de intervención, orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante la determinación de normas urbanísticas. (Rozo V, & E, 2017)

En caso que el municipio tenga incidencia de otro tipo de fenómenos naturales (sísmicos, volcánicos, tsunamis, entre otros) o de origen tecnológico, deben evaluarlas con base en la información disponible generada por las autoridades y sectores competentes y de acuerdo con la situación de cada municipio o distrito (Parágrafo 2° Artículo 3° Ley 1523 de 2013). Así como también, en los casos en que un municipio o distrito esté expuesto a más de un tipo de fenómeno amenazante y que estos se superpongan o que tengan incidencia uno en otro, se deberá contemplar su efecto en los estudios y zonificaciones respectivas (Parágrafo 3° Artículo 3° Ley 1523 de 2013). (Rozo Vargas & E, 2017).

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, el Municipio de Neiva debe realizar los estudios básicos y de detalle para la incorporación de la gestión de riesgo en la planificación territorial en los términos del Decreto 1077 de 2015, lo cual se presenta como un reto desde varios puntos de vista: Técnico, de planeación Y económico, pero trae con si, el mejoramiento de la Gestión del Ordenamiento Territorial en el Municipio, generando efectos directos como lo es la Reducción de los riesgos latentes, disminución de la inequidad y segregación socioespacial y de los conflictos y usos del territorio, así como también, propicia la generación de ventajas comparativas locales y regionales; por otra parte, como efectos indirectos, reduce las condiciones de vulnerabilidad territorial. (Departamento Nacional de Planeación, 2016). Debido a estas razones, es de vital importancia que el Municipio priorice la ejecución de los estudios básicos y de detalle para poder realizar una adecuada incorporación de la gestión del riesgo en la Revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial.

A continuación, se presenta un esquema metodológico para la elaboración de estudios básicos de amenaza y definición de zonas para la elaboración de estudios detallados, elaborado por el Servicio Geológico Colombiano, teniendo en cuenta lo estipula en el Decreto 1807 del 2014.

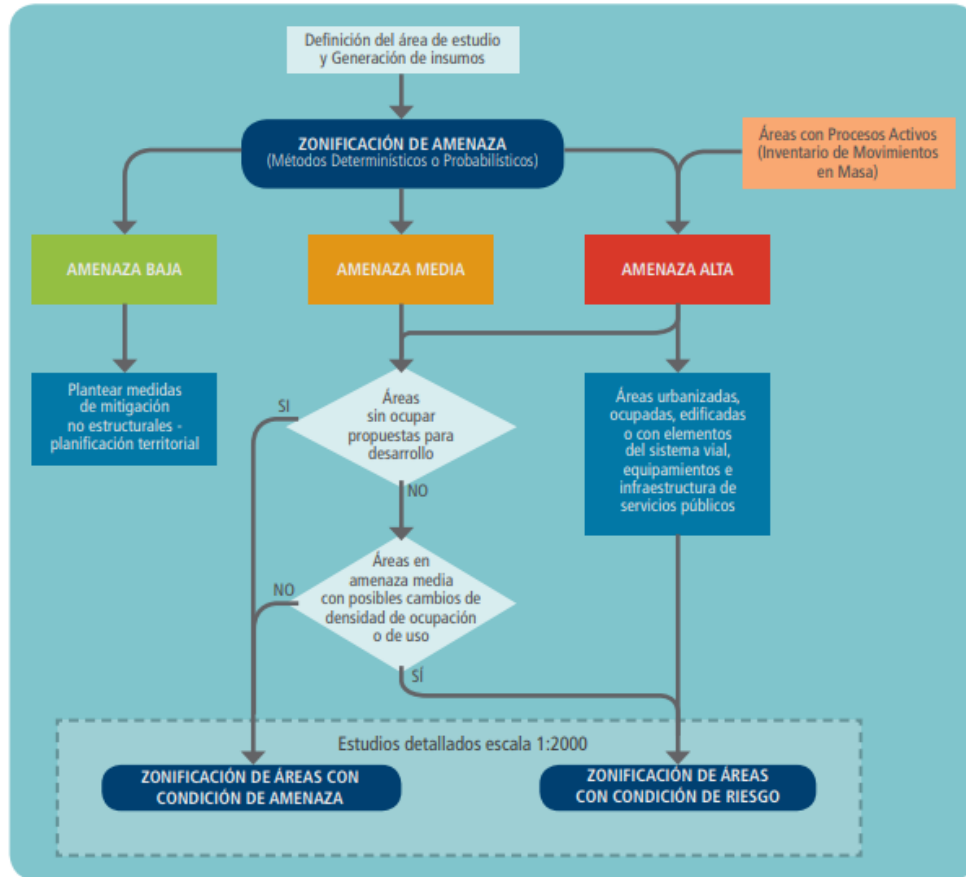


Figura 14. Esquema metodológico para la elaboración de estudios básicos de amenaza.

Fuente: (Servicio Geológico Colombiano, 2016)

8.2.2 Gestión de Recursos para la actualización del componente Gestión del Riesgo en el Plan de Ordenamiento Territorial.

De acuerdo al departamento de Planeación en el Documento de Programas de POT Modernos, para realizar los estudios básicos y de detalle se requiere de altos costos, el cual es un tema que estanca a las entidades encargadas de elaborar el componente gestión del Riesgo en los planes de ordenamiento Territorial, debido a que muchas veces no se presenta la asignación correcta de los recursos que demanda la ejecución de la GRD que se encuentra inmerso dentro del Plan de Ordenamiento Territorial, lo que trae como consecuencia que el proceso de gestión de riesgo en

el Municipio no pueda realizarse de la manera adecuada. (Departamento Nacional de Planeación, 2017)

En razón de lo expuesto anteriormente, es fundamental la gestión de Recursos realizada por la Alcaldía Municipal de Neiva, para poder desarrollar e incorporar la Gestión del Riesgo de Desastres en el Plan de Ordenamiento Territorial.

8.2.3 Articulación Interinstitucional entre los actores pertenecientes al Marco Institucional a Nivel Local para la Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Neiva.

El papel que juega la Corporación ambiental en la integración de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Plan de Ordenamiento Territorial es de vital importancia, debido a que éstas como entidad técnica administradora del ambiente y de los recursos naturales renovables, y bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de que trata el artículo 3° de la Ley 1523 de 2012, deben poner a disposición de los municipios y distritos los estudios, insumos y recursos técnicos que hayan desarrollado en materia de amenazas y riesgos. En consecuencia, el papel de las CAR es complementario y subsidiario respecto de la labor de las alcaldías, y en virtud de su naturaleza jurídica se circunscribe a la sostenibilidad ambiental del territorio. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016)

Por otra parte Las CAR como ejecutoras de políticas, planes, programas y proyectos concernientes a la protección y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables, deben apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción en los estudios necesarios desde su competencia para el conocimiento y reducción del riesgo, ya que estos deben ser integrados en las decisiones de los POT; Cabe resaltar, que los municipios son los que deben definir sus zonas de amenaza y riesgos y tomar decisiones del uso del suelo de estas zonas y es responsabilidad primaria de los alcaldes y gobernadores la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016)

De lo anterior se deriva, la importancia de la articulación entre la alcaldía municipal de Neiva y la Corporación Autónoma del Alto Magdalena, debido a que es fundamental que el trabajo de éstas sea de la mano y se refleje una articulación interinstitucional para ver mejores resultados,

ya que el desarrollo territorial con enfoque de riesgo es un proceso multifacético, que necesita del apoyo de un equipo multidisciplinario, ya que su participación es primordial para que la GRD se desarrolle de una manera adecuada en el Municipio de Neiva.

9. CONCLUSIONES

De acuerdo al análisis realizado al componente Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial de Neiva, en cuanto al nivel de incorporación del componente Gestión del Riesgo de Desastres, se determinó que el nivel de incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en Neiva Urbano es bajo y deficiente, debido a que:

- El Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Neiva no presenta los estudios de delimitación, zonificación, caracterización y análisis de amenaza de acuerdo a los fundamentos técnicos que establece el Decreto 1077 de 2015, la escala que presenta la zonificación de amenaza y Riesgo no cumple con la presente norma.
- En el diagnóstico del POT del municipio de Neiva, no se encuentran identificados los elementos expuestos en área de amenaza, los cuales deben incluir la infraestructura crítica para cada sector, esta identificación debe ser respecto a: instalaciones comerciales, comunicaciones, embalses, defensa, servicios de emergencia, energía, servicios financieros, agricultura y alimentación, salud, transporte, instalaciones gubernamentales, agua potable y sistemas de aguas residuales.
- El documento diagnóstico del POT, no contiene La delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza y con condición de riesgo en las que se requiere adelantar los estudios detallados.
- La formulación del plan de Ordenamiento Territorial de Neiva no establece medidas de regulación urbanística que condicionen y/o restrinjan el aprovechamiento urbanístico en áreas con condición de amenaza o con condición de riesgo
- Para la clasificación de tipo de suelo y ajuste del modelo de Ordenamiento Territorial no ha podido tener en cuenta las áreas con condición de riesgo y amenaza debido a que éstos estudios no han sido desarrollados.

- La cartografía presentada de zonificación de Amenaza y Riesgo en la revisión y ajusten del Plan de Ordenamiento Territorial no presenta las escalas de estudios básicos determinadas por el Decreto 1077 del 2015.
- No se identificaron programas y proyectos orientados al cumplimiento del componente Gestión de Riesgo en el Ordenamiento Territorial del Municipio.

10. RECOMENDACIONES

- En adelante, la incorporación de la gestión del riesgo en el actual proceso de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial deberá desarrollarse, de acuerdo a los lineamientos jurídicos y técnicos que determina el Decreto 1077 del 2015, en donde se establece todo lo relativo a la incorporación de la Gestión del riesgo en el Ordenamiento Territorial.
- Es indispensable para poder realizar una adecuada Gestión del Riesgo de Desastres en el Ordenamiento Territorial de Neiva la participación de todos los actores claves y establecer Roles y Responsabilidades entre estos para la toma de decisiones en el tema, los actores claves son: El gobierno Municipal, el consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre, la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena-CAM, el sector privado, la comunidad y la academia.
- Para poder desarrollar e implementar lo establecido en Gestión del Riesgo e Desastres en el Plan de Ordenamiento Territorial, se hace necesario establecer programas y proyectos con estrategias bien definidas y cada una de estas con su respectiva línea de conocimiento y entidad responsable, las cuales estén encaminados al cumplimiento de los procesos de la Gestión del Riesgo de desastres en el municipio de Neiva.
- Para que se presente una adecuada incorporación de la Gestión del Riesgo de desastres en el Municipio de Neiva, este debe incorporar el concepto de desarrollo seguro en el Territorio como objetivo del ordenamiento para garantizar la ocupación, transformación y construcción segura del territorio, así como también tener en cuenta los escenarios de Riesgo establecidos en el Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres del Municipio de Neiva.

11. BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Bogotá. (S,f). Secretaría distrital del ambiente. Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas – POMCA. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de: <http://ambientebogota.gov.co/385>
- Alcaldía de Bogotá. (S,f). Decreto 1640 del 2012. (2012). Decreto 1640 del 2012. Bogotá, Colombia: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Alcaldía de Bogotá. (S,f). Decreto 1807 del 2014. (2014). Decreto 1807 del 2014. Bogotá, Colombia.: Diario Oficial No. 49279 del 19 de septiembre de 2014.
- Alcaldía de Bogotá. (S,f). Departamento Nacional de Planeación. (2016). Lineamientos para la formulación del proyecto de revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial. Bogotá, D.C.
- Banco Mundial. (2012). Análisis de la Gestión del Riesgo de Desastres: Un aporte para la construcción de Políticas públicas. Bogotá. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de: <http://gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/archivos/GESTIONDELRIESGOWEB.pdf>
- Cámara de Comercio de Neiva. (2017). Informe de Coyuntura Económica 2017 Neiva. Huila. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://ccneiva.org/>
- Concejo de Neiva. (2009). Acuerdo N° 026 de 2009 "Por medio del cual se revisa y ajusta el acuerdo número 016 del 2000 que adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Neiva". Huila. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de: <http://www.concejo-neiva-huila.gov.co/>
- Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena. (2007). Resumen Ejecutivo "Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Las Ceibas. Huila. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://www.cam.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). Encuentro de Coordinadores de Consejos Departamentales de Gestión del Riesgo y Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Ciudades Capitales. Bogotá. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de: <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/>
- Lobos, G. (2013). De los Instrumentos de Planificación Territorial como Actos Administrativos de Potestad de Carácter Discrecional. Santiago de Chile.
- Ley 1523 del 2012. (2012). Ley 1523 del 2012. Bogotá, Colombia: Congreso de Colombia.
- Ley 388 de 1997. (1997). Ley 388 de 1997. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 43.091.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016). Orientaciones a las Autoridades Ambientales para la Definición y Actualización de las Determinantes Ambientales y su Incorporación en los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal y Distrital. Bogotá,

- D.C. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de:
<http://www.minambiente.gov.co/>
- Ministerio de ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). Guía Metodológica 1- Información Práctica para Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial. Bogotá, Colombia. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de:
<http://www.minambiente.gov.co/>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2005). Guía Metodológica 1- Incorporación de la Prevención y la Reducción de Riesgos en los Procesos de Ordenamiento Territorial. Bogotá, DC. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de: <http://www.minambiente.gov.co/>
- Ministerio de vivienda ciudad y territorio. (26 de mayo de 2015). Decreto 1077 del 2015. Bogotá, Colombia. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de:
<http://www.minvivienda.gov.co/>
- Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio. (26 de 05 de 2015). DECRETO NÚMERO 1077 DE 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector. Bogotá. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de:
<http://www.minambiente.gov.co/>
- Pineda, R. (2008). Atributos Determinantes en los Nodos o Actores en Redes Sociales como Estrategia de Desarrollo Local Sostenible en Colombia. Estudio de caso, Municipio de Marquetalia, Caldas, Periodo 2000-2007. Manizales, Colombia: Maestría En Desarrollo Sostenible Y Medio Ambiente.
- Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Neiva. (2016). plan de desarrollo 2016-2019 Neiva la razón de todos. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de:
<http://www.alcaldianeiva.gov.co/Gestion/PlaneacionGestionControl/Plan%20de%20Desarrollo%20Neiva%20la%20Razón%20de%20Todos%20-%20Gobierno%20Transparente%202016-2019%20-%20Didáctico.pdf>
- U. Rosario, Gobernación del Huila. (2015). Cuenta regresiva hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. neiva: – ISSN 2027 – 7709 –. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de: <http://www.huila.gov.co/>
- Vargas, R; E, W. (2017). Definición de lineamientos para la formulación de determinantes de riesgo para Corpoguavio (Colombia). Espacios, 21.
- Servicio Geológico Colombiano. (2016). Guía Metodológica para Estudios de Amenaza, Vulnerabilidad y Riesgo por Movimiento en Masa. Bogotá, D.C. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://www.sgc.gov.co/>
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2015). Guía de Integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial Municipal. Bogotá, Colombia. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de:
<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2015). Guía de Integración de la Gestión del Riesgo y el Ordenamiento Territorial Municipal. BOGOTÁ: versión 1.0. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2016). Articulación de Instrumentos de Planificación Para la Gestión del Riesgo de Desastres. Bogotá, Colombia: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. [En línea] Consultado el 09 de agosto de 2018. Recuperado de: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>