

# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3849

## ESTRATEGIAS PARA RENDIR HONORES A LA DESAPARECIDA CIUDAD DE ARMERO Y A SUS VÍCTIMAS: LEY 1632 DE 2013

Departamento Nacional de Planeación  
Presidencia de la República  
Ministerio del Interior  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Ministerio de Salud y Protección Social  
Ministerio de Trabajo  
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
Ministerio de Educación Nacional  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones  
Ministerio de Cultura  
Departamento para la Prosperidad Social  
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres  
Instituto Geográfico Agustín Codazzi  
Servicio Nacional de Aprendizaje  
Superintendencia de Notariado y Registro

**Versión aprobada**

Bogotá, D.C., 13 de noviembre de 2015

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Juan Manuel Santos Calderón**  
Presidente de la República

**Germán Vargas Lleras**  
Vicepresidente de la República

**María Lorena Gutiérrez Botero**  
Ministra de la Presidencia

**Juan Fernando Cristo Bustos**  
Ministro del Interior

**María Ángela Holguín Cuéllar**  
Ministra de Relaciones Exteriores

**Mauricio Cárdenas Santamaría**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Yesid Reyes Alvarado**  
Ministro de Justicia y del Derecho

**Luis Carlos Villegas Echeverri**  
Ministro de Defensa Nacional

**Aurelio Iragorri Valencia**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Alejandro Gaviria Uribe**  
Ministro de Salud y Protección Social

**Luis Eduardo Garzón**  
Ministro de Trabajo

**Tomás González Estrada**  
Ministro de Minas y Energía

**Cecilia Álvarez-Correa**  
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**Gina Parody d'Echeona**  
Ministra de Educación Nacional

**Gabriel Vallejo López**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Luis Felipe Henao Cardona**  
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**David Luna Sánchez**  
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Natalia Abello Vives**  
Ministra de Transporte

**Mariana Garcés Córdoba**  
Ministra de Cultura

**Simón Gaviria Muñoz**  
Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Luis Fernando Mejía Alzate**  
Subdirector Sectorial

**Manuel Fernando Castro Quiroz**  
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

## Resumen ejecutivo

El presente documento somete a aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) las estrategias para rendir honores a la desaparecida ciudad de Armero y a sus víctimas, según lo establecido en el artículo 36 de la Ley 1632 de 2013. Su objetivo es rescatar y afianzar la memoria y la identidad histórica y cultural de la desaparecida ciudad de Armero y la proyección de su legado al mundo.

Las acciones serán implementadas por parte de las entidades establecidas en la Ley 1632, según las competencias correspondientes, y serán desarrolladas a partir de tres ejes estratégicos: i) memoria y honores; ii) desarrollo social y económico; y iii) fortalecimiento institucional.

**Clasificación:** Z00

**Palabras clave:** Ley 1632 de 2013, Armero, Guayabal, Nevado del Ruíz, honores, víctimas.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.....</b>	<b>7</b>
2.1. Estrategias de conservación de la memoria histórica de la desaparecida ciudad de Armero.....	9
2.2. Iniciativas locales para la reconstrucción del municipio de Armero.....	9
2.3. Ley 1632 de 2013: memoria histórica y desarrollo.....	11
<b>3. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE ARMERO GUAYABAL.....</b>	<b>12</b>
<b>4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....</b>	<b>18</b>
4.1. Objetivo general.....	18
4.2. Objetivos específicos (OE).....	18
4.2.1. Rescatar y dignificar la memoria y la identidad histórica y cultural de la desaparecida ciudad de Armero y la proyección de su legado al mundo. ....	18
4.2.2. Implementar estrategias de fortalecimiento del capital humano y la competitividad para mejorar el desarrollo económico y social del municipio de Armero Guayabal. ....	19
4.2.3. Fortalecer las capacidades institucionales y organizacionales para el ordenamiento del territorio y la gestión del riesgo.....	19
4.3. Implementación de los ejes estratégicos: Plan de acción.....	19
4.3.1. Memoria y honores.....	20
4.3.2. Desarrollo social y económico.....	23
4.3.3. Fortalecimiento institucional.....	26
4.4. Seguimiento.....	28
4.5. Financiamiento.....	29
<b>5. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>29</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>32</b>
Anexo A: Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	32
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>33</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Entorno y brechas de desarrollo .....	12
Tabla 2. Índice de ruralidad .....	13
Tabla 3. Conflictos en el uso de las tierras .....	13
Tabla 4. Inclusión financiera <sup>(a)</sup> .....	15
Tabla 5. PIB per cápita municipal estimado.....	15
Tabla 6. Dependencia de las transferencias del Gobierno nacional <sup>(a)</sup> .....	16
Tabla 7. Tasa de cobertura neta en educación <sup>(a)</sup> .....	17
Tabla 8. Tasa de cobertura de salud <sup>(a)</sup> .....	18
Tabla 9. Cronograma de seguimiento.....	28

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Porcentaje de suscriptores de internet fijo <sup>(a)</sup> .....	14
Gráfico 2. Porcentaje de hogares con NBI.....	17

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Conflicto en el uso de las tierras municipio de Armero Guayabal.....	14
Mapa 2. Alinderamiento del perímetro urbano de la desaparecida ciudad de Armero ....	27

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Plano del Parque Infantil Omaira Sánchez .....	22
---	----

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

BICNAL	Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAE	Centros de Atención de Emergencias
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
ICANH	Instituto Colombiano de Antropología e Historia
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
LICBIC	Lista Indicativa de Candidatos a Bien de Interés Cultural
OE	Objetivos Específico
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PEMP	Plan Especial de Manejo y Protección
PRST	Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones
RNTE	Red Nacional de Telecomunicaciones de Emergencias
RTVC	Radio Televisión Nacional de Colombia
RUPU	Registro Único de los Propietarios Urbanos
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SNTE	Sistema Nacional de Telecomunicaciones de Emergencias
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

## 1. INTRODUCCIÓN

El 13 de noviembre de 1985 se produjo la erupción del volcán Nevado de Ruíz que destruyó el casco urbano del municipio de Armero, dejando cerca de 25.000 muertos y alrededor de 30.000 damnificados. Por la magnitud y significado de la tragedia, el Congreso de la República promulgó la Ley 1632 de 2013<sup>1</sup>, con el propósito de rescatar y afianzar la memoria y la identidad histórica y cultural de la desaparecida ciudad de Armero y la proyección de su legado al mundo.

Para tal fin, el artículo 36 de la mencionada ley facultó al Gobierno nacional para a) expedir la reglamentación que defina la estructura y el funcionamiento del Museo Centro de la Memoria Histórica; y b) diseñar y establecer los objetivos del Plan Nacional para la Atención a los Programas, Planes y Proyectos establecidos en esta ley, y adoptarlo mediante decreto reglamentario. Con este fin, estableció que el Gobierno nacional debería elaborar un documento CONPES que contenga el plan de ejecución de metas, el presupuesto, y las medidas que sirvan para garantizar el cumplimiento de la realización de las obras y proyectos definidos en la Ley.

En este contexto, a partir de lo contenido en la Ley 1632 de 2013, el presente documento CONPES presenta una serie de acciones que serán implementadas por parte de las entidades establecidas en la Ley 1632, según sus competencias. Estas acciones son desarrolladas a partir de tres ejes estratégicos: i) memoria y honores; ii) desarrollo social y económico; y iii) fortalecimiento institucional.

El presente documento CONPES se compone de cinco secciones incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes en cuanto a las iniciativas realizadas por los gobiernos nacional y local para conservar la memoria histórica de Armero y reconstruir el municipio, que incluyen la promulgación de la mencionada ley. La tercera sección presenta una descripción actual del municipio Armero Guayabal. La cuarta sección presenta la definición de la política, incluyendo el plan de acción, el seguimiento y el financiamiento. La quinta y última sección presenta las recomendaciones.

## 2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

A principios de los años ochenta, el municipio de Armero, en Tolima, era un importante polo de desarrollo económico y social del norte del departamento del Tolima. Tenía vocación e idoneidad de sus suelos para la agricultura, donde se producía principalmente arroz, algodón, sorgo y café. Además, se había constituido en centro de recolección y

---

<sup>1</sup> Por medio de la cual se rinde honores a la desaparecida ciudad Armero (Tolima), y a sus víctimas y se dictan otras disposiciones.

comercialización de productos (al mayor y detal), de servicios de crédito rural, y de distribución de suministros, insumos, herramientas y maquinaria. Adicionalmente, Armero contaba con una infraestructura social suficiente en términos de centros de atención en salud, instituciones educativas, establecimientos judiciales, y redes de prestación de servicios públicos (Alcaldía Municipal de Armero Guayabal, 2004, pp. 6-8).

El 13 de noviembre de 1985, la erupción del volcán Nevado del Ruíz desató una de las tragedias más grandes por desastre natural en la historia del país. Afectó territorios de los departamentos de Tolima, Caldas y, particularmente, al municipio de Armero. En efecto, la cabecera urbana del municipio, localizada a 50 km del volcán, fue destruida y cubierta por lodo en 85% de su extensión, dejando cerca de 25.000 muertos y pérdidas económicas calculadas en USD 246 millones (BID y ONU, 2007). El lodo cubrió a la importante región agrícola circundante generando significativas afectaciones a los municipios de Chinchiná, Mariquita y Honda (Alcaldía Municipal de Armero Guayabal, 2004, p. 8).

Para hacer frente a la tragedia, el Gobierno nacional expidió el Decreto 3405 de 1985 por el cual se declaró el estado de emergencia por treinta y cinco días. También, por medio del Decreto 3875 de 1985<sup>2</sup>, creó el Fondo de Reconstrucción Resurgir, con el objeto de adelantar las tareas de recuperación de la zona, tales como i) la construcción de vivienda<sup>3</sup>, servicios públicos, equipamiento comunitario y otorgamiento de crédito y de garantías; ii) la amortización o condonación de créditos en favor de los damnificados por el fenómeno natural; y iii) la atención humanitaria de emergencia a la población damnificada.

Sin embargo, cuando ocurrió la tragedia, el país no contaba con un sistema nacional para la atención y prevención de desastres<sup>4</sup> y carecía de las capacidades para atender prontamente la emergencia e identificar las víctimas. Sobre este último punto, se presentaron en particular dos situaciones que dificultaron la identificación efectiva de los sobrevivientes. Por un lado, las personas heridas fueron remitidas a otros lugares del país para ser atendidas y de ahí a diferentes ciudades para que se reunieran con sus familiares, sin que se llevara un registro de estas actividades. Por otro lado, debido a su situación o la de sus familiares, cerca

---

<sup>2</sup> Por el cual se dictan unas disposiciones sobre funciones del fondo de reconstrucción "RESURGIR" y sobre asuntos presupuestales.

<sup>3</sup> Decreto 3850 de 1985, por el cual se dictaban normas sobre la adquisición y expropiación de inmuebles en las áreas afectadas por la actividad volcánica del Nevado del Ruíz.

<sup>4</sup> En la actualidad el país cuenta con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, creada mediante el Decreto 4147 de 2011, y con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, creados mediante la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. El Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres fue inicialmente creado mediante la Ley 46 de 1988, y el Decreto Ley 919 de 1989, que fueron posteriormente derogados por la Ley 1253 de 2012, con excepción de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 70 del Decreto-Ley.



de 25.000 damnificados lograron reasentarse rápidamente en otras ciudades, también sin un registro apropiado (Cárdenas y Paulsen, 1998, p. 15).

Con las actividades de identificación de damnificados por parte de Resurgir se logró carnetizar a 28.317 personas. De la población, el 87% (24.720 personas) se ubicó en viviendas particulares, con un poco más de la tercera parte en Bogotá, mientras que el resto se ubicó en Guayabal, Ibagué, y Lérica, entre otros municipios. El 13% restante (3.597 personas) se ubicó en 35 albergues en todo el país, pero principalmente en Ibagué, Chinchiná, Guayabal, Bogotá, Guaduas y Lérica (Cárdenas y Paulsen, 1998, p. 18).

## 2.1. Estrategias de conservación de la memoria histórica de la desaparecida ciudad de Armero

Tras treinta años de la tragedia de Armero, los armeritas, la sociedad tolimense y el país en general, han realizado actividades orientadas a mantener viva la memoria de esta catástrofe. Cada 13 de noviembre se desarrollan actos simbólicos en los cuales se les rinde homenaje a las víctimas. Por ejemplo, la *lluvia de pétalos*, en la que se rinde un homenaje colectivo regando pétalos de flores y dialogando sobre el pasado y presente de este municipio. También, en el mismo sitio, todos los años se recuerda la declaratoria de camposanto que realizó San Juan Pablo II<sup>5</sup>, en julio de 1986.

De igual manera, desde el año 2000, entidades nacionales, departamentales, municipales<sup>6</sup> y la comunidad armerita han realizado esfuerzos por recuperar las ruinas de la tragedia y avanzar en su restauración. Dentro de estos esfuerzos se destaca: i) la preservación de las áreas donde se encontraban ubicados el Hospital San Lorenzo, la iglesia principal, la estación de policía, y el cementerio; ii) el cuidado de las zonas donde se encuentran las tumbas simbólicas, el obelisco, y Camposanto; iii) la instalación artesanal de señalización y vallas informativas del lugar, así como el desarrollo de una incipiente actividad comercial relacionada con narradores de la historia de Armero, venta de videos y fotografías, y puestos de comidas y bebidas (Alcaldía Municipal de Armero Guayabal, 2004, p. 9); y iv) la puesta en marcha del Centro de Interpretación de la Memoria y la Tragedia (Fundación Armando Armero, 2010, p.4).

## 2.2. Iniciativas locales para la reconstrucción del municipio de Armero

El Gobierno municipal de Armero Guayabal ha desarrollado estrategias para la atención a las problemáticas que dejó la tragedia ocurrida en su territorio. El Plan de

---

<sup>5</sup> San Juan Pablo II fue el 264º Papa de la Iglesia Católica y Jefe de Estado de la Ciudad del Vaticano desde el 16 de octubre de 1978 hasta el 2 de abril de 2005.

<sup>6</sup> Gobernación del Tolima, Corporación Autónoma Regional del Tolima, Comité Regional de Emergencias del Tolima, Infibagué, Ejército Nacional, Policía Nacional, bomberos voluntarios y Defensa Civil.

Desarrollo Municipal de Armero Guayabal 2012-2015 *Gobierno Abierto con Transparencia* definió cuatro asuntos de importancia estratégica: i) el avance en la atención a la población vulnerable y la generación de desarrollo social; ii) la reactivación económica a través de la promoción del turismo, las actividades agropecuarias y la formalización empresarial de estas actividades; iii) la gestión ambiental y del riesgo; y iv) el fortalecimiento institucional para favorecer una mejor prestación de servicios y la apropiación de los ciudadanos de sus instituciones y su territorio (Alcaldía Municipal de Armero Guayabal, 2012).

En temas de desarrollo social, el Gobierno municipal ha priorizado, entre otros, la ampliación de la cobertura y la calidad de la educación y la salud, la promoción de la identidad cultural armeroguayabalence, y el fomento de planes, programas y proyectos dirigidos a la población vulnerable.

En lo que respecta a la reactivación económica, el énfasis ha sido el desarrollo del campo. En particular, se han priorizado actividades de ciencia y tecnología agropecuaria, se ha avanzado en el fortalecimiento de cadenas productivas agropecuarias, en el desarrollo de proyectos productivos con población vulnerable, y en el reconocimiento y mejoramiento de los productos turísticos y su posicionamiento a nivel nacional.

En lo relacionado con la gestión ambiental y del riesgo, el Plan de Desarrollo Municipal se enfoca en la conservación y protección de los ecosistemas naturales. El municipio ha implementado estrategias para la disminución de la vulnerabilidad de la población a través del desarrollo de planes municipales que permitan atender posibles calamidades<sup>7</sup>. El municipio cuenta con un Plan de Contingencia para responder ante una posible erupción del volcán Nevado del Ruiz, elaborado en marzo de 2012 por el Comité Local de Emergencias para la Prevención y Atención de Desastres del municipio de Armero Guayabal<sup>8</sup>. El Plan tiene el propósito de apoyar y reforzar las acciones humanitarias del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastre, antes, durante y después de una potencial erupción del volcán, mediante la organización del talento humano y el recurso logístico de la institución, el cual sirve de referencia, y debe ser revisado y actualizado periódicamente.

Adicionalmente, el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio Armero Guayabal, en su artículo 43, definió las áreas de susceptibilidad por riesgo natural. Estas

---

<sup>7</sup> Plan de Desarrollo. Artículo 4. Componente Social. Eje programático de emergencias y desastres. Objetivo general: Identificación y priorización de las zonas de riesgo y emergencias. Metas en el cuatrienio: Identificar y elaborar plan de emergencia y de mitigación de riesgos del municipio. Estrategias: i) esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio; ii) fortalecimiento de la red de emergencias local. Artículo 6. Campo de actividades estratégicas Ambientales y de Desastres. Objetivo general: Procurar una eficiente gestión ambiental en las zonas naturales, ricas en biodiversidad, los agros sistemas y centros urbanos y una adecuada gestión para la prevención y atención de desastres naturales o antrópicos. Estrategias: Adelanto y concertación institucional de acciones de prevención y atención de desastres en zonas de alto riesgo (Alcaldía Municipal de Armero Guayabal, 2012).

<sup>8</sup> El actual Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastre (CMGRD).

incluyen amenazas volcánicas, procesos de remoción en masa y áreas potencialmente inundables, así como la definición de sus usos, los proyectos para reasentamiento de viviendas y los proyectos del sector ambiental (Alcaldía Municipal de Armero Guayabal, 2009, p. 102).

Por último, el municipio identificó la necesidad de avanzar en el fortalecimiento institucional, mejorando las capacidades de la alcaldía y de sus funcionarios, y la consolidación de prácticas que favorezcan el ejercicio de la participación ciudadana en el desarrollo territorial mediante la capacitación y la creación de espacios participativos (Alcaldía Municipal de Armero Guayabal, 2012, p.140).

### **2.3. Ley 1632 de 2013: memoria histórica y desarrollo**

En 2013, el Congreso de Colombia expide la ley 1632, de iniciativa parlamentaria, pero con el respaldo del Gobierno nacional<sup>9</sup>. Mediante esta ley, se rinde honores a la desaparecida ciudad de Armero, y a sus víctimas. Su contenido tiene por objeto rescatar y afianzar la memoria y la identidad histórica y cultural de la desaparecida ciudad de Armero, y la proyección de su legado al mundo. Con ella, el Estado colombiano rinde homenaje; establece un conjunto de medidas administrativas, económicas y sociales; y hace reconocimientos individuales y colectivos en beneficio de todo un pueblo, de sus víctimas y de sus sobrevivientes. La ley surge por la necesidad de reivindicar la dignidad de una ciudad que fue sumida en el lodo y el olvido y favorecer el desarrollo integral y armónico de la economía del municipio de Armero Guayabal, promoviendo el turismo, la preservación del medio ambiente, el desarrollo industrial a través de estímulos para la creación de nuevas empresas y proyectos productivos y la capacitación de la mano de obra.

Con este objetivo, la Ley de 1632 de 2013 ordenó a las entidades del orden nacional realizar una serie de acciones puntuales. Dentro de las acciones ordenadas en la Ley, se encuentra la elaboración de un documento CONPES que incluya el plan de acción, las metas y el presupuesto que permita la realización y el seguimiento de la ejecución de las obras y proyectos definidos en la Ley.

En síntesis, las acciones establecidas en la Ley 1632 de 2013 están dirigidas a mejorar la gestión del riesgo de desastres naturales del municipio Armero Guayabal, ordenar el catastro físico y jurídico de la desaparecida ciudad de Armero, preservar su medio ambiente, conservar su memoria histórica, promover el turismo en Armero Guayabal, mejorar las oportunidades de crédito, formalización empresarial y formación para el trabajo de sus habitantes, y fortalecer la prestación de los servicios de educación y salud del municipio.

---

<sup>9</sup> Ley 1632 de mayo 28 de 2013, "Por medio de la cual se rinde honores a la desaparecida ciudad de Armero (Tolima), y a sus víctimas, y se dictan otras disposiciones"; artículos 1, 2 y 3.

### 3. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE ARMERO GUAYABAL

Luego de la tragedia del 13 de noviembre de 1985, se designó el área de Guayabal como la nueva cabecera urbana del municipio<sup>10</sup>. En la actualidad, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el municipio cuenta con una favorabilidad intermedia en su entorno de desarrollo, lo cual implica una dinámica urbana, capacidades económicas, condiciones de calidad de vida, afinidad ambiental, ambiente de seguridad y desempeño institucional inferiores, si se compara con los setenta municipios de entorno de desarrollo robusto en el país<sup>11</sup>. El entorno de mayor vulnerabilidad del municipio en materia de desarrollo es su incipiente dinámica económica.

Dicho entorno de desarrollo ha generado rezagos a nivel socioeconómico (Tabla 1). Según la metodología de identificación de brechas utilizada en el PND 2014-2018<sup>12</sup>, si bien Armero Guayabal tiene un nivel de brechas menor a los municipios del departamento del Tolima y a los municipios del resto del país, presenta brechas sustanciales en calidad de la educación, analfabetismo, mortalidad, déficit de vivienda y capacidad de recaudo fiscal. Frente a este panorama general, es importante ver como una oportunidad la necesidad de un nivel de esfuerzo institucional moderado (medio bajo) para cerrar las brechas sociales, productivas e institucionales presentes en el municipio.

Tabla 1. Entorno y brechas de desarrollo

Municipio	Entorno de desarrollo	Número de brechas	Nivel de esfuerzo
Armero Guayabal	Intermedio	6	Medio bajo
Municipios del Tolima <sup>(a)</sup>	Intermedio	7	Medio bajo
Municipios del nivel nacional <sup>(b)</sup>	Intermedio	7	Medio alto

Fuente: DNP, 2014.

Nota: <sup>(a)</sup> El entorno de desarrollo se calcula para todo el departamento como una sola unidad, y el número de brechas y nivel de rezago corresponden al promedio para los municipios del departamento. <sup>(b)</sup> El entorno de desarrollo, número de brechas y nivel de rezago corresponden al promedio municipal nacional.

<sup>10</sup> Ordenanza 15 del 13 de noviembre de 1986, Asamblea Departamental del Tolima.

<sup>11</sup> El entorno de desarrollo corresponde a una tipología municipal elaborada por el DNP que mide seis componentes: i) funcionalidad urbano-regional; ii) dinámica económica; iii) calidad de vida; iv) ambiental; v) seguridad; y vi) institucional. A través de diecinueve variables, mediante el método estadístico de componentes principales, se permite comprender la realidad municipal desde un enfoque integral y sistémico.

<sup>12</sup> Este análisis de brechas tiene como unidad de análisis a los municipios y tiene en cuenta 10 indicadores en 5 sectores: 1) educación (cobertura neta en educación media, resultados de las pruebas SABER 11 en matemáticas y tasa de analfabetismo en mayores quince años); 2) salud (tasa de mortalidad infantil y tasa de cobertura vacunación contra DPT); 3) agua (tasa de cobertura de acueducto); 4) vivienda (déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo); y 5) institucional (ingresos fiscales sobre el ingreso total y el ingreso tributario per cápita).

En el municipio reside un total de 11.960 personas, de las cuales 8.441 habitan en la cabecera municipal y 3.519 viven en el resto del municipio ([DANE, 2015](#)). Según el Índice de Ruralidad (IR) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>13</sup>, Armero Guayabal es considerado como un municipio prominentemente rural. La ruralidad del municipio es superior a la ruralidad promedio de los municipios del departamento del Tolima, con un nivel muy cercano a la ruralidad promedio de los municipios del país (Tabla 2).

**Tabla 2. Índice de ruralidad**

	Índice
Armero Guayabal	47,8
Municipios del Tolima <sup>(a)</sup>	37,2
Municipios del nivel nacional <sup>(b)</sup>	49,5

Fuente: PNUD, 2012.

Nota: (a) IR promedio para los municipios del departamento del Tolima. (b) IR promedio municipal nacional.

En este entorno rural se manifiestan conflictos en el uso de la tierra en más de la mitad del territorio, según se muestra en el Mapa 1. Si bien en el 49% del área municipal se lleva a cabo un uso adecuado del territorio, en el 32% se presenta una sobreutilización de la tierra y en el 18% restante una subutilización de la misma (Tabla 3).

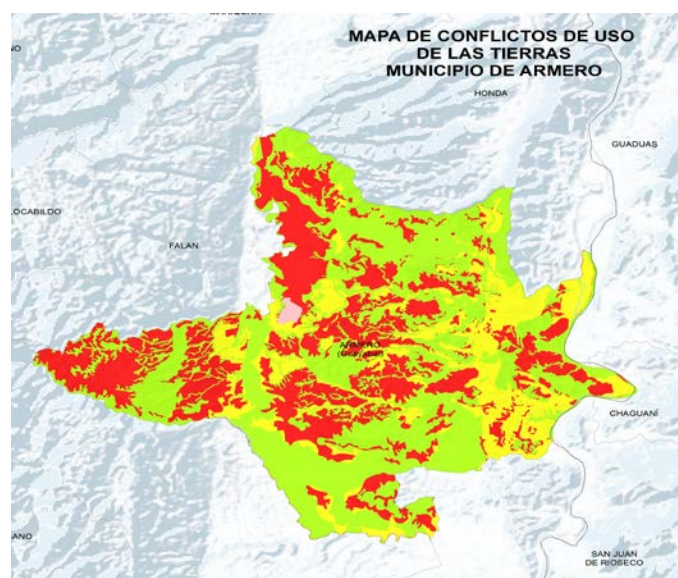
**Tabla 3. Conflictos en el uso de las tierras**

Descripción	Área (ha)	% Municipal
Uso adecuado	21.624	49,2
Sobreutilización	14.158	32,2
Subutilización	7.910	18,0
Otras coberturas artificializadas	165	0,4
Cuerpos de agua	69	0,2
<b>Total</b>	<b>43.926</b>	<b>100,0</b>

Fuente: IGAC, 2014.

<sup>13</sup> El PNUD construye el IR a partir del método estadístico de componentes principales, integrando el tamaño de la población del municipio, su superficie, su densidad poblacional, su distancia a ciudades de más de cien mil habitantes, su dependencia económica, hacinamiento, inasistencia escolar, servicios inadecuados, vivienda inadecuada, miseria y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Entre más grande sea el número, más rural es un municipio.

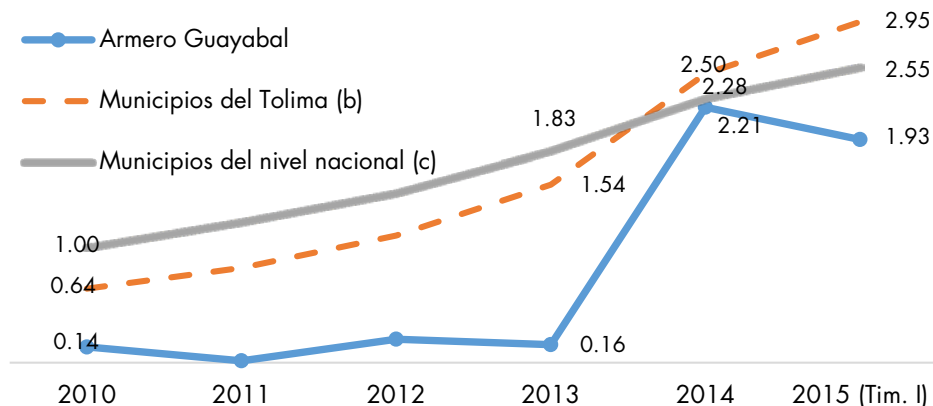
## Mapa 1. Conflicto en el uso de las tierras municipio de Armero Guayabal



Fuente: IGAC, 2014.

A pesar de la ruralidad del municipio, la población de Armero Guayabal evidencia un crecimiento en la cobertura de internet fijo (Gráfico 1). Si bien por varios años el porcentaje de suscriptores de internet fijo estuvo muy por debajo del porcentaje promedio observado en los municipios del Tolima y del promedio de los municipios del país, en 2014 aumentó igualando el promedio nacional. En el primer trimestre del 2015 se observa una disminución en el porcentaje de usuarios en Armero Guayabal, mientras que los promedios nacional y departamental continúan la tendencia creciente.

Gráfico 1. Porcentaje de suscriptores de internet fijo<sup>(a)</sup>



Fuente: DNP con información del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2015.

Nota: <sup>(a)</sup> Porcentaje de suscriptores a un servicio de internet fijo sobre la población del municipio. <sup>(b)</sup> Porcentaje promedio para los municipios del departamento del Tolima. <sup>(c)</sup> Porcentaje promedio municipal nacional.

Otro hecho que matiza el nivel de ruralidad del municipio es la amplia inclusión financiera de la población armerita (Tabla 4). Según información de la Asobancaria, en los últimos siete años, el número de cuentas de ahorro supera la población del municipio. En efecto, presenta un nivel muy superior a la tasa promedio de los municipios del Tolima y del promedio nacional.

**Tabla 4. Inclusión financiera<sup>(a)</sup>**

Año	Armero Guayabal	Municipios del Tolima <sup>(b)</sup>	Municipios del nivel nacional <sup>(c)</sup>
2008	35.397	34.661	20.993
2009	108.867	40.624	22.528
2010	126.909	44.165	25.765
2011	124.571	44.522	26.129
2012	127.740	48.027	28.148
2013	113.942	47.645	29.808
2014	121.020	47.171	30.750

Fuente: Cálculos DNP con información de Asobancaria, 2015.

Nota: (a) Número de cuentas de ahorro por cien mil habitantes. (b) Tasa promedio para los municipios del departamento del Tolima. (c) Tasa promedio municipal nacional.

El entorno de desarrollo y ruralidad del municipio de Armero Guayabal se sustenta en una economía agrícola y ganadera, en la cual predominan los cultivos de arroz, algodón, sorgo y maíz. A partir de la información disponible y las estimaciones realizadas por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) sobre el Producto Interno Bruto (PIB) municipal, se puede evidenciar el menor tamaño de la economía respecto al promedio de los municipios del departamento del Tolima y del promedio de municipios del país (Tabla 5)<sup>14</sup>.

**Tabla 5. PIB per cápita municipal estimado**

Año	Armero Guayabal	Municipios del Tolima <sup>(a)</sup>	Municipios del nivel nacional <sup>(b)</sup>
2000	3,2	5,2	6,4
2001	3,4	5,4	6,3
2002	3,1	5,1	6,3
2003	3,2	5,2	6,5
2004	3,4	5,5	6,8

<sup>14</sup> El PIB municipal es estimado a partir de la participación de cada municipio en el total de ingresos tributarios de cada departamento. Posteriormente, dicha participación se le imputa al respectivo PIB departamental calculado por el DANE.

Año	Armero Guayabal	Municipios del Tolima <sup>(a)</sup>	Municipios del nivel nacional <sup>(b)</sup>
2005	3,3	5,4	7,2
2006	3,6	5,8	7,6
2007	3,7	6,1	8,0
2008	3,8	6,3	8,2
2009	3,8	6,3	8,2

Fuente: CEDE, 2015.

Nota: <sup>(a)</sup> PIB per cápita promedio para los municipios del departamento del Tolima. <sup>(b)</sup> PIB per cápita promedio nacional.

En materia de generación de recursos propios, el municipio presenta una dependencia de las transferencias del Gobierno nacional que oscila alrededor del promedio de los municipios del departamento y del promedio de los municipios del país (Tabla 6). Para el 2013, como resultados de nuevos recursos provenientes de regalías, la dependencia se redujo por debajo de los niveles departamentales y nacionales.

**Tabla 6. Dependencia de las transferencias del Gobierno nacional<sup>(a)</sup>**

Año	Armero Guayabal (%)	Municipios del Tolima (%) <sup>(b)</sup>	Municipios del nivel nacional (%) <sup>(c)</sup>
2008	60	60	62
2009	63	60	60
2010	45	60	59
2011	58	56	53
2012	65	62	61
2013	62	67	63

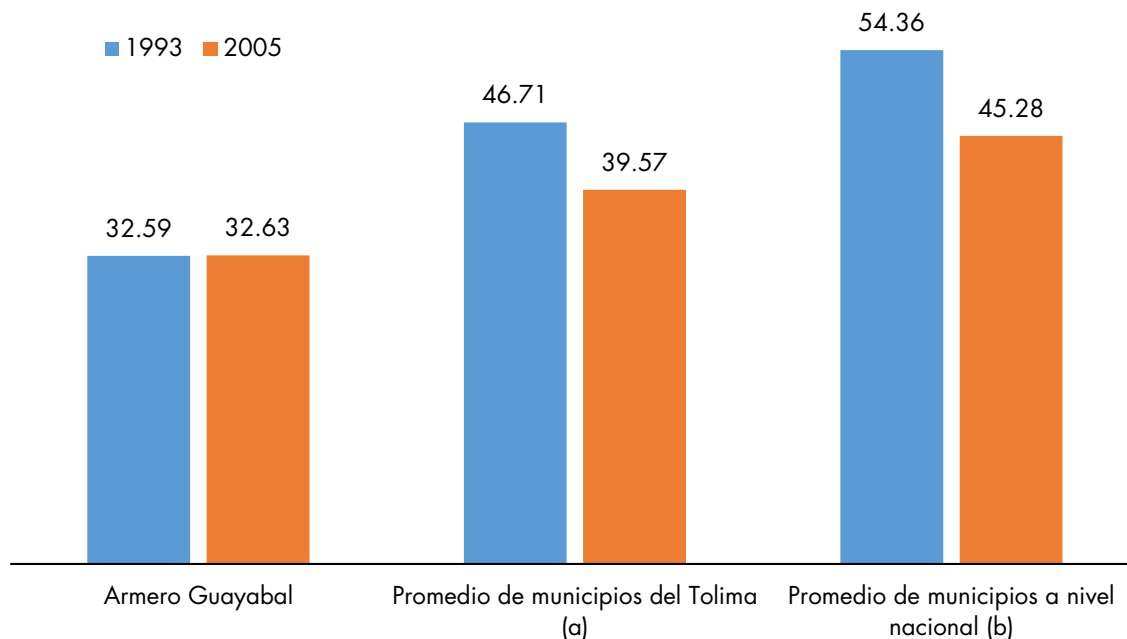
Fuente: DNP, 2015.

Nota: <sup>(a)</sup> Porcentaje de las transferencias del Gobierno nacional sobre ingresos totales. <sup>(b)</sup> Porcentaje promedio para los municipios del departamento del Tolima. <sup>(c)</sup> Porcentaje promedio municipal nacional.

El nivel de pobreza medido por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es inferior al del resto del país. Sin embargo, si bien el porcentaje de hogares pobres, por NBI, ha disminuido en el departamento del Tolima y en el país, el porcentaje de hogares armeritas pobres por NBI se ha mantenido estable (Gráfico 2).



**Gráfico 2. Porcentaje de hogares con NBI**



Fuente: CEDE con información del DANE, 2015.

Nota: <sup>(a)</sup> Promedio para los municipios del departamento del Tolima. <sup>(b)</sup> Promedio para los municipios del país.

El municipio cuenta con un balance positivo en materia de coberturas en educación, pero no tanto en cobertura de salud. La Tabla 7 muestra que en Armero Guayabal la tasa de cobertura neta en educación es mayor que en el promedio de municipios del departamento del Tolima y el promedio de municipios del nivel nacional.

**Tabla 7. Tasa de cobertura neta en educación<sup>(a)</sup>**

Año	Armero Guayabal	Municipios del Tolima <sup>(b)</sup>	Municipios del nivel nacional <sup>(c)</sup>
2008	0,90	0,87	0,83
2009	0,89	0,87	0,84
2010	0,91	0,87	0,84
2011	0,98	0,87	0,85
2012	0,98	0,87	0,85
2013	0,96	0,87	0,86
2014	0,94	0,85	0,85

Fuente: DNP con información del Ministerio de Educación Nacional, 2015.

Nota: <sup>(a)</sup> Es el porcentaje de estudiantes matriculados entre transición y educación media con edades de cinco a dieciséis años, sobre el total de la población en dicho rango de edad. <sup>(b)</sup> Promedio para los municipios del departamento del Tolima. <sup>(c)</sup> Promedio para los municipios del país.

En el caso de la tasa de cobertura en salud, el municipio de Armero Guayabal presenta una brecha frente a la tasa departamental y nacional. Esto se explica, especialmente, por los menores niveles de cobertura del régimen contributivo. Para este último, la Tabla 8 evidencia que para el 2014, la brecha entre el municipio y el departamento es de casi del 300%, mientras que entre el municipio y el país es cercana al 400%.

**Tabla 8. Tasa de cobertura de salud <sup>(a)</sup>**

Año	Armero Guayabal		Tolima <sup>(b)</sup>		Nivel nacional <sup>(c)</sup>	
	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado
2010	9.529	61.612	30.461	51.414	41.141	47.606
2011	9.394	62.834	31.955	53.021	42.907	48.421
2012	10.139	60.591	31.947	52.530	42.910	48.602
2013	10.879	61.393	32.342	52.376	42.813	48.166
2014	11.156	61.463	33.139	51.646	43.609	48.068

Fuente: Ministerio de Salud, 2015.

Nota: (a) Número de afiliados por cien mil habitantes, por tipo de afiliación. (b) Tasa de afiliados del departamento del Tolima. (c) Tasa de afiliados nacional.

En síntesis, si bien el municipio ha logrado avances en educación, generación de recursos propios, acceso a internet y bancarización, persisten retos en materia económica y desarrollo productivo, uso óptimo del suelo, mitigación de la pobreza y coberturas en salud.

## 4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

### 4.1. Objetivo general

Implementar estrategias que rindan homenaje a la desaparecida ciudad de Armero y mejoren la calidad de vida de los habitantes de Armero Guayabal, para rescatar y afianzar la memoria, e identidad histórica y cultural de la población desaparecida en la tragedia, y honrar a sus víctimas y sobrevivientes.

### 4.2. Objetivos específicos (OE)

#### 4.2.1. Rescatar y dignificar la memoria y la identidad histórica y cultural de la desaparecida ciudad de Armero y la proyección de su legado al mundo.

OE 1.2 Reconstruir la memoria para honrar a las víctimas y enaltecer a los sobrevivientes.

#### **4.2.2. Implementar estrategias de fortalecimiento del capital humano y la competitividad para mejorar el desarrollo económico y social del municipio de Armero Guayabal.**

OE 2.1 Apoyar la ampliación de cobertura en educación y salud del municipio de Armero Guayabal.

OE 2.2 Dinamizar los sectores productivos existentes en el municipio de Armero Guayabal.

OE 2.3 Promover la cualificación de la mano de obra del municipio de Armero Guayabal.

#### **4.2.3. Fortalecer las capacidades institucionales y organizacionales para el ordenamiento del territorio y la gestión del riesgo.**

OE 3.1 Apoyar el ordenamiento del territorio.

OE 3.2 Promover los procesos y prácticas pertinentes al conocimiento de la gestión del riesgo.

OE 3.3 Fomentar los procesos de participación ciudadana en la gestión pública territorial del municipio de Armero Guayabal.

#### **4.3. Implementación de los ejes estratégicos: Plan de acción**

En el presente documento CONPES se establecieron tres ejes estratégicos con el fin de dar cumplimiento a su objetivo general, así como a lo establecido por la Ley 1632 de 2013. Estos ejes son i) memoria y honores; ii) desarrollo social y económico; y iii) fortalecimiento institucional.

En el primer eje estratégico se definen asuntos relacionados con conservación, restauración, mantenimiento y protección de las ruinas de la desaparecida ciudad de Armero, así como la construcción de infraestructura cultural para el goce y dignificación de la memoria de las víctimas. También se definen mecanismos y herramientas para rescatar, afianzar y perpetuar la identidad histórica, cultural y ambiental del municipio de Armero Guayabal y la región.

El segundo eje estratégico define acciones de apoyo a la educación, a la salud y al desarrollo productivo. Sobre este último, en particular, se proponen acciones que permitan el desarrollo rural y agropecuario, el desarrollo empresarial, la promoción del turismo y del desarrollo industrial. Se incluyen programas de acceso a créditos, formalización y emprendimiento, asistencia técnica, formación y capacitación e inserción laboral.

El tercer eje establece acciones asociadas a la restitución jurídica de los terrenos urbanos, el fortalecimiento de los procesos de gestión del riesgo desde una mirada integral, y el fortalecimiento de las condiciones para el ejercicio de la participación ciudadana.

En virtud de lo anterior, a continuación se relacionan las acciones correspondientes a cada uno de los ejes y en mayor detalle se presentan en el Plan de Acción y seguimiento (PAS), en el Anexo A.

#### 4.3.1. Memoria y honores

Honrar a las víctimas y enaltecer a los sobrevivientes es fundamental para el afianzamiento de la identidad histórica, cultural y ambiental del municipio de Armero Guayabal y de la región.

Con el propósito de reivindicar la dignidad de una ciudad que ha sufrido una tragedia y realizar reconocimientos individuales y colectivos en beneficio de todo un pueblo, de sus víctimas y de sus sobrevivientes, el Gobierno nacional, en coordinación con el municipio de Armero Guayabal y el departamento del Tolima, desarrollará una serie de acciones tendientes a construir, conservar, restaurar, mantener y proteger las ruinas y las nuevas obras que enaltecen la memoria histórica de los ameritas.

Una de las acciones es la construcción del Parque Nacional Temático Jardín de la Vida, concebido como un espacio para la reflexión y reconocimiento del valor de la vida, y la recuperación de la memoria de la tragedia. Con este fin, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través del Ministerio de la Presidencia, constituirá y presidirá una comisión de alto nivel que tendrá como responsabilidad determinar los aspectos técnicos, jurídicos y presupuestales para que el Gobierno nacional adquiera los terrenos y proceda a diseñar y construir el Parque. La Comisión estará integrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro. La secretaría técnica de la Comisión estará en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esta comisión garantizará el cumplimiento de los artículos 18<sup>15</sup> y 21<sup>16</sup> de la ley 1632 de 2015, en un periodo no superior a los dos años de culminado el levantamiento del Registro Único de Propietarios Urbanos. El

---

<sup>15</sup> **Acciones de restitución jurídica de los terrenos urbanos de la desaparecida ciudad de Armero.** El Gobierno Colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica de los terrenos urbanos, reconociendo el derecho a la propiedad a los titulares de la misma para el 13 de noviembre de 1985, a fin de que el Estado colombiano pueda adquirir administrativamente estos terrenos con fines de utilidad pública o social.

<sup>16</sup> **Parque Nacional Temático Jardín de la Vida.** En el terreno urbano de la desaparecida ciudad de Armero se construirá un parque temático, que se denominará *Parque Nacional Temático Jardín de la Vida*, el cual debe expresar creatividad e innovación para que sea atractivo a la humanidad y constituirse en orgullo de los ameritas.

parque se podrá financiar, entre otras fuentes, con recursos del Sistema General de Regalías, previo cumplimiento de los respectivos requisitos para tal fin.

Una vez construido el Parque Nacional Temático Jardín de la Vida y en un plazo máximo de dos años, el Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) acompañarán técnicamente a las entidades territoriales en el proceso de definición del área arqueológica protegida y de su declaratoria como Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional (BICNAL). Cabe resaltar que para el cabal cumplimiento de estas acciones se requiere la elaboración del Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) o del Plan de Manejo Arqueológico (PMA), según lo defina el Ministerio de Cultura.

Con el fin de cumplir este propósito se deberán adelantar los siguientes pasos:

1. Para la inscripción de la desaparecida ciudad de Armero en la Lista Indicativa de Candidatos a Bien de Interés Cultural del ámbito Nacional (LICBIC nacional), las entidades territoriales deberán formular el expediente de declaratoria, siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley 397 de 1997, modificada y adicionada por la Ley 1185 de 2008 y reglamentada por el Decreto 1080 de 2015.
2. Una vez inscrito el sitio en la LICBIC nacional, la entidad territorial deberá entregar todos los documentos requeridos, incluyendo el PEMP o PMA, (según se haya definido), en un plazo máximo de dos años.
3. Una vez declarado como BICNAL, los futuros proyectos de intervención en el área afectada y en la zona de influencia del Parque Nacional Temático Jardín de la Vida deberán ser revisados y aprobados por la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura mediante acto administrativo de forma previa a la expedición de las licencias de construcción correspondientes, de acuerdo con lo establecido en el PEMP o PMA aprobado.
4. Una vez el Parque cuente con la correspondiente declaratoria como BICNAL, El Ministerio de Cultura y el ICANH, acompañarán técnicamente a las entidades territoriales en el proceso de formulación del expediente para solicitar la inclusión en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO, cuyo primer paso consiste en la actualización de la lista tentativa de patrimonio mundial inscrita por Colombia ante el citado organismo.

Otra acción consiste en la construcción del Parque Infantil Omaira Sánchez en el municipio de Armero Guayabal, a cargo del Departamento para la Prosperidad Social (DPS). La obra contempla dos fases: la construcción y el mantenimiento. La construcción del parque contempla un área cubierta de 1.038 m<sup>2</sup> y un área descubierta de 4.018 m<sup>2</sup>. El parque contiene dentro de su estructura edificaciones y espacio público (andenes, plazuelas) con un

componente forestal ambiental con especies propias y representativas de la zona<sup>17</sup>, una zona de juegos de aprendizaje y cancha múltiple, y un área con placas en memoria a las familias que fallecieron en la tragedia de Armero (Ilustración 1)

Una vez terminada la primera fase, el DPS entregó la obra al municipio en diciembre de 2014, para dar inicio a la segunda fase. El mantenimiento del Parque se realizará por medio de un acuerdo de sostenibilidad en el cual el municipio asume su responsabilidad en el cuidado, aprovechamiento, administración y sostenibilidad del mismo. La autoridad ambiental deberá asesorar la estrategia de mantenimiento del arbolado propuesto (componente forestal).

**Ilustración 1. Plano del Parque Infantil Omaira Sánchez**



Fuente: DPS, 2014.

Por último, con el fin de difundir el legado de la población de Armero, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Cultura, realizará las siguientes acciones:

- Producción de un documental institucional que recoja la historia de la desaparecida ciudad de Armero, en coordinación con Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), y el apoyo del departamento del Tolima y el municipio de Armero Guayabal. El documental estará producido a más tardar en diciembre de 2015.

---

<sup>17</sup> Es importante señalar que la formulación y el desarrollo del componente forestal del Parque debe estar acompañado por las autoridades ambientales del orden nacional y departamental.

- Publicación de un libro impreso, de mínimo 1.500 ejemplares, sobre la historia de Armero Guayabal, antes y después de la tragedia de 1985. El Ministerio de Hacienda incluirá las partidas necesarias para el desarrollo de la misma, a partir de lo estipulado en el artículo 43 de la Ley 1632 de 2013. El libro estará publicado a más tardar en diciembre de 2015.
- Actos conmemorativos anuales para el reconocimiento de las víctimas y sus sobrevivientes.

#### 4.3.2. Desarrollo social y económico

Con el fin de apoyar el acceso a la educación para el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos armeritas, el Ministerio de Educación Nacional reglamentará la beca Omaira Sánchez. Esta beca será concedida a alumnos académicamente destacados con el propósito de incentivar su vinculación a las instituciones de educación superior acreditadas. La financiación de la matrícula se realizará de acuerdo con los procedimientos establecidos por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). La creación de la beca Omaira Sánchez será a más tardar en diciembre de 2015 y se destinarán recursos para beneficiar a los estudiantes que logren los mayores puntajes en las pruebas de Estado Saber 9° o Saber 11° a partir del año 2016, que según la disponibilidad presupuestal podrá ser máximo hasta 10 beneficiarios por año, para que inicien sus estudios a partir del año 2017.

Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social cofinanciará, hasta con el 50% de los recursos requeridos, la adquisición de una unidad móvil para la atención a las personas que se encuentren en el régimen subsidiado o no estén afiliadas al sistema de salud en el municipio. Esta acción requiere la presentación previa del proyecto por parte del municipio ante el Ministerio de Salud y tiene como fin contribuir al fortalecimiento del acceso y la calidad de los servicios de salud prestados a los habitantes de Armero Guayabal. Esta acción se realizará a más tardar en diciembre de 2016.

Con el propósito de acompañar la promoción el desarrollo empresarial y la competitividad en el municipio de Armero Guayabal y sus zonas aledañas, las entidades competentes realizarán las siguientes acciones:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñará e implementará una ruta turística competitiva llamada *Peregrinación por la Memoria de Armero*, la cual deberá contemplar una línea ecoturística.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en conjunto con el Ministerio de Trabajo, desarrollará un programa para la ampliación y mejoramiento de las posibilidades de inserción social y laboral de las mujeres cabeza de hogar y jóvenes bachilleres de la región.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Trabajo, el SENA y Bancóldex diseñarán e implementarán en el marco de sus competencias, programas de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada que conduzcan a la formalización empresarial y la generación de empleo, teniendo en cuenta las vocaciones productivas del municipio.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Bancóldex, diseñarán e implementarán, en el marco de sus competencias, programas de microcrédito y crédito para las pequeñas empresas de los sectores rural y urbano de Armero Guayabal.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción, prestará asistencia técnica en la orientación y desarrollo de las actividades de promoción de su oferta en el turismo nacional. Esta acción requerirá de un análisis y una valoración previa de los atractivos e identificación y formalización de los prestadores turísticos, a fin de estructurar una oferta competitiva desde el punto de vista de la operación.

Para promoción, de acuerdo con el resultado de análisis y estructuración de esta oferta, se podrán desarrollar piezas comunicacionales para la campaña nacional y subcampañas, publicaciones especializadas, piezas digitales, estrategias de medios de promoción por medios convencionales y no convencionales (ecosistema digital), todo ello dependiendo de la capacidad de respuesta del aparato productivo del turismo del destino mencionado.

Así las cosas, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podría apoyar en:

- Prestar asistencia técnica para el desarrollo del producto.
- Fortalecer el tejido empresarial.
- Orientar las acciones de promoción más adecuadas de acuerdo con los recursos existentes.

Cabe destacar que estas acciones se desarrollarán de manera coordinada con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y los entes territoriales, de tal manera que se fortalezca las capacidades empresariales de las organizaciones sociales de la zona.

Bancóldex ofrecerá anualmente un taller de formación empresarial de acuerdo con la convocatoria que realicen entidades como la Alcaldía de Armero Guayabal o la Cámara de Comercio, entre otras instituciones locales, para fomentar el apoyo a las empresas. Así mismo, ofrecerá sus líneas de crédito disponibles en apoyo a las mipymes de la región, para lo cual atenderá las convocatorias de las entidades de apoyo empresarial, con el propósito de promover la financiación para el fortalecimiento y modernización de las empresas localizadas en el municipio. Estas acciones se realizarán a más tardar a julio de 2017.



Por su parte, el Ministerio del Trabajo, en coordinación con la Gerencia de Formalización del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, adelantará un análisis de la oferta institucional vigente y en particular del Servicio Público de Empleo a efectos de atender las necesidades de Armero Guayabal. Este análisis concentrará sus esfuerzos en la identificación de las potencialidades de desarrollo agropecuario del municipio y de la región. Adicionalmente, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, en coordinación con la Red de Prestadores del Servicio de Empleo, definirá la estrategia más pertinente para prestar los servicios de gestión y colocación de empleo en el municipio.

De manera complementaria, el Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, brindará asistencia técnica para la formalización y generación empresarial y del empleo en el sector rural.

La política de formalización laboral se hará a través del fomento de nuevos mecanismos de afiliación a seguridad social como cotización por periodos inferiores a un mes, afiliación de poblaciones vulnerables a cajas de compensación familiar (por ejemplo, domésticas y pensionados), y la afiliación al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), las cuales son herramientas fundamentales para fomentar la formalización laboral y la protección en la vejez.

Sumado a lo anterior, el SENA afianzará las alianzas estratégicas con el departamento del Tolima y el municipio de Armero Guayabal, conforme a lo previsto en el artículo 26 de la Ley 1558 de 2012<sup>18</sup>, para fortalecer la apuesta turística de la región. En particular, desarrollará ejercicios de formación a guías de turismo mediante cursos complementarios en ecoturismo, información turística local y regional, que incorpore los contenidos culturales e históricos del desaparecido municipio de Armero, y de la línea ecoturística *Peregrinación por la Memoria de Armero*. Estas acciones deberán ejecutarse a más tardar en abril de 2017.

Finalmente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el SENA, con el apoyo técnico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante convenio interadministrativo, coordinarán esfuerzos desde el punto de vista técnico y presupuestal, para diseñar y promover la operación de un Centro Agroindustrial y Ambiental para la región del norte del Tolima, como un espacio eficaz que permita la formación y capacitación de los jóvenes rurales hacia las prácticas agrícolas, pecuarias, ambientales, empresariales y sociales, así como al uso adecuado de técnicas para la preparación de alimentos, el manejo y la valoración nutricional. Este Centro se enfocará a la generación de procesos de cambio de actitud respecto a la producción sostenible y sustentable, con la finalidad de lograr la

---

<sup>18</sup> Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996, Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

competitividad, el posicionamiento en los mercados, la sostenibilidad ambiental de la agricultura, la reducción de la pobreza y el aprovechamiento de las potencialidades del campo. Para el cabal cumplimiento de esta acción, se deberán resolver los problemas relacionados con la ubicación y los predios previstos para tal fin, y contar con el apoyo de las entidades territoriales de los niveles municipal y departamental.

#### **4.3.3. Fortalecimiento institucional**

Con el fin de fortalecer las capacidades de las entidades del orden territorial, mejorar la prestación de los servicios y consolidar los procesos de participación ciudadana en la gestión pública, el Gobierno nacional llevará a cabo una serie de acciones.

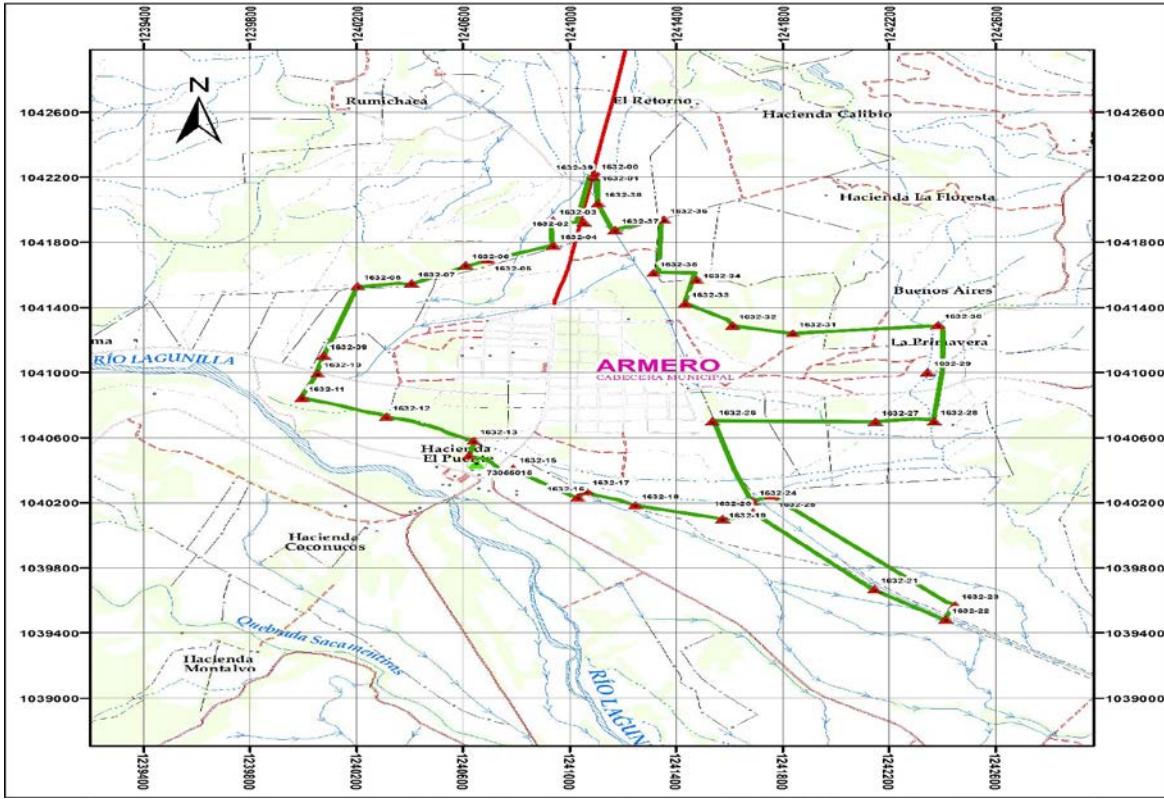
Por el lado del ordenamiento territorial, el IGAC se encargó de alinderar el terreno urbano de la desaparecida ciudad de Armero, la cual se adoptó mediante la resolución No. 1033 del 14 de agosto de 2015. Como producto del alinderamiento, se obtuvo un área total de 2.451.960,306 metros cuadrados (245,196 hectáreas) y un perímetro total de 10.171,024 metros del casco urbano de la desaparecida ciudad de Armero (Mapa 2).

Con el alinderamiento se posibilita el levantamiento del Registro Único de los Propietarios Urbanos (RUPU), el cual se realizará en coordinación con la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). Así, el IGAC remitió la base de datos de la información que contienen las fichas prediales de Armero a la SNR, con la finalidad de dar inicio a las gestiones de tipo técnico que permitan adelantar los cruces de información con las bases de datos que reposan en las dos entidades. Todo esto como punto de partida para la estructuración del registro de propietarios de la desaparecida ciudad de Armero, en el marco de lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1632 de 2013.

Por su parte, el Ministerio del Interior en conjunto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, proyectarán el decreto para la nacionalización respectiva y la restitución jurídica de los predios urbanos del desaparecido municipio de Armero a más tardar en diciembre de 2015. El decreto será expedido por la Presidencia de la República.

Una vez realizada, la restitución jurídica y nacionalización mencionada, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, efectuará el cerramiento ecológico del área urbana de los predios, a más tardar en diciembre de 2018. Para ello, el Ministerio evaluó el estado actual de su ecosistema y precisó los objetivos de su restauración ecológica, y repoblación arbórea y de especies nativas. Para este fin, el Ministerio formuló un plan básico de restauración que permite identificar los actores y las acciones de restauración, rehabilitación y recuperación de los ecosistemas estratégicos que están incluidos en el área de influencia del proyecto, cuya elaboración culminó en junio de 2015.

Mapa 2. Alindamiento del perímetro urbano de la desaparecida ciudad de Armero



Fuente: IGAC, 2014.

Con el propósito de impulsar y fortalecer las capacidades para el conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de desastres, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), como instancia orientadora y coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, definirá las acciones estratégicas y prioritarias con el propósito de optimizar el desempeño de las diferentes entidades públicas, privadas y comunitarias en la ejecución de acciones de gestión del riesgo. Las acciones deberán estar definidas a más tardar en diciembre de 2017.

En línea con esta acción, dentro del Plan Vive Digital, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones incluirá al municipio de Armero Guayabal en la iniciativa de implementación de la Red Nacional de Telecomunicaciones de Emergencias (RNTE). La RNTE está conformada por una red de telecomunicaciones de cobertura nacional que soporta las comunicaciones entre la UNGRD, los Consejos Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD) y los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) y las demás entidades que intervienen directamente en las actividades

que se adelantan para la intervención ante un evento de desastres<sup>19</sup>. Aunque la RNTE tiene cobertura nacional, se enfoca principalmente en las poblaciones de mayor vulnerabilidad ante un evento de desastres. En la ejecución de la RNTE se priorizará la zona de influencia del volcán Nevado del Ruiz, en la cual se encuentra el municipio de Armero Guayabal, a más tardar a diciembre de 2016.

Finalmente, el Ministerio del Interior adelantará un conjunto de ejercicios para el fortalecimiento de los escenarios de diálogo entre el Estado y la sociedad civil. En particular, se realizarán actividades de socialización de la Ley 1757 de 2015 y capacitaciones en acción comunal y control social a la gestión pública en el departamento del Tolima, priorizando el municipio de Armero Guayabal. Estas actividades se realizarán a más tardar en diciembre de 2017, sujeto a la disponibilidad de recursos.

#### 4.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos del documento CONPES se realizará a través del PAS que se encuentra en el Anexo A. En este, se señalan las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de las mismas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS se realizará por todas las entidades concernidas en este documento CONPES, y será consolidado por el DNP, de acuerdo con lo estipulado en la Tabla 9<sup>20</sup>.

**Tabla 9. Cronograma de seguimiento**

Corte	Fecha
Primero	Junio de 2016
Segundo	Diciembre de 2016
Tercero	Junio de 2017
Cuarto	Diciembre de 2017
Quinto	Junio de 2018
Sexto	Diciembre de 2018

<sup>19</sup> A partir de un estudio para el diseño de la RNTE y el marco normativo para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Telecomunicaciones de Emergencias de Colombia, se definió un plan estratégico que incluye la adopción del marco normativo del SNTE y la implementación de la RNTE sobre las redes de proveedores de redes y servicios fijos y móviles (STI & Intelca, 2012).

<sup>20</sup> Este cronograma de seguimiento está acorde con lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 36 de la Ley 1632 de 2013, el cual establece que el CONPES debe reunirse dos veces al año para hacerle seguimiento al proceso.

#### 4.5. Financiamiento

Para efectos del cumplimiento de los objetivos de esta política, las entidades ejecutoras, en el marco de sus competencias, gestionarán y priorizarán recursos para la financiación de las estrategias que se proponen, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector. En el PAS (Anexo A) se encuentran las inversiones estimadas por entidad ejecutora para cada una de las acciones, durante el horizonte de ejecución definido en la Ley 1632 de 2013 que este documento articula.

#### 5. RECOMENDACIONES

El Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Cultura y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al Consejo de Política Económica y Social:

1. Aprobar las estrategias para rendir honores y dignificar la memoria de la desaparecida ciudad de Armero, de las víctimas y sus sobrevivientes, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A) de acuerdo con las disposiciones consignadas en la Ley 1632 de 2013.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha del Plan de Acción y Seguimiento contenido en este documento, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través del Ministerio de la Presidencia:
  - a. Ejercer como la entidad coordinadora que articule las diferentes entidades involucradas en el cumplimiento de la Ley 1632 de 2013.
  - b. Conformar y presidir la comisión de alto nivel encargada de determinar los aspectos técnicos, jurídicos y presupuestales para que el Gobierno nacional adquiriera los terrenos y proceda a diseñar y construir el *Parque Nacional Temático Jardín de la Vida*.
4. Solicitar al Ministerio de Cultura:
  - a. Adelantar el acompañamiento técnico a que haya lugar, en el proceso de definición de los actos conmemorativos para el reconocimiento de las víctimas y los sobrevivientes en coordinación con las autoridades y la sociedad civil del territorio.

- b. Desarrollar las actividades necesarias para la publicación de un libro sobre la historia del municipio de Armero, Guayabal (Tolima), antes y después de la tragedia de 1985.
  - c. Acompañar a la Radio Televisión Nacional de Colombia RTVC en la producción de un documental institucional que recoja la historia de la desaparecida ciudad de Armero.
  - d. En articulación con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, brindar la asistencia técnica necesaria al municipio de Armero Guayabal y al Departamento del Tolima en las acciones necesarias para la declaratoria de la zona de ruinas y el *Parque Nacional Temático Jardín de la Vida* como bien de interés cultural del ámbito nacional con base en los lineamientos establecidos en el régimen especial de protección establecidos en las leyes 397 de 1997 y 1158 de 2008.
5. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo iniciar, en coordinación con el municipio, un proceso de asistencia técnica en turismo, que incluya la identificación del producto turístico a desarrollar y una línea ecoturística llamada "Peregrinación por la Memoria de Armero", que deberá incluir los recursos turísticos que se identifiquen en la zona, previo levantamiento del inventario turístico. Todo esto una vez sea definida la titularidad de los predios y esté construido el Parque "Jardín de la Vida".
6. Solicitar al Ministerio del Interior, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y a la Superintendencia de Notariado y Registro adelantar de manera coordinada las acciones relacionadas con el alinderamiento, nacionalización, restitución jurídica de predios, y registro único de propietarios de los terrenos de la desaparecida ciudad de Armero, con el fin de garantizar el correcto desarrollo del conjunto de obras y proyectos señalados en el presente documento.
7. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones que comprende la política según lo establecido en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información será proporcionada por las entidades involucradas en este documento.
8. Sugerir al departamento del Tolima y al municipio de Armero Guayabal:
- a. Adelantar las gestiones requeridas para acceder a los recursos asignados a través de las convocatorias de entidades del orden nacional, cuando haya lugar.
  - b. Priorizar los recursos necesarios que los proyectos requieran en forma de contrapartida o responsabilidad de mantenimiento de las obras, cuando haya lugar.
  - c. Formular el expediente de declaratoria como bien de interés cultural siguiendo los lineamientos establecidos en el régimen especial de protección establecido en la Ley

397 de 1997, modificada y adicionada por la Ley 1185 de 2008, para su inscripción en la Lista Indicativa de Candidatos a Bien de Interés Cultural.

- d. Suministrar la información solicitada por las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES, con el fin de facilitar el cumplimiento del Plan de Acción y Seguimiento.
  - e. Definir las características del *Parque Nacional Temático Jardín de la Vida*, en articulación con las entidades competentes del Gobierno nacional, a partir de las disposiciones establecidas en el artículo 22 de la Ley 1632 de 2013.
9. Sugerir al departamento del Tolima y a la Asamblea Departamental adelantar las gestiones relacionadas con la creación del Museo Centro de la Memoria Histórica de Armero.

## ANEXOS

### Anexo A: Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

*Ver archivo en Excel.*



## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Municipal de Armero Guayabal. (2004). Plan de Desarrollo 2004-2007, *Un verdadero proyecto social*, Armero Guayabal, Colombia: Autor. Disponible en: [http://armeroguayabal-tolima.gov.co/apc-aa-files/35613165376233346664653935373933/PLAN\\_DESARROLLO\\_GUAYABAL\\_1.pdf](http://armeroguayabal-tolima.gov.co/apc-aa-files/35613165376233346664653935373933/PLAN_DESARROLLO_GUAYABAL_1.pdf)
- Alcaldía Municipal de Armero Guayabal (2009). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio Armero Guayabal. Armero Guayabal, Colombia: Autor. Disponible en: [http://www.armeroguayabal-tolima.gov.co/Nuestros\\_planes.shtml?apc=gbxx-1&x=1982042](http://www.armeroguayabal-tolima.gov.co/Nuestros_planes.shtml?apc=gbxx-1&x=1982042)
- Alcaldía Municipal de Armero Guayabal (2012). Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, *Gobierno abierto con transparencia*, Armero Guayabal, Colombia: Autor. Disponible en: [http://www.armeroguayabal-tolima.gov.co/apc-aa-files/36383931343764653966393539343530/PLAN\\_DE\\_DESARROLLO\\_2012\\_2015\\_2.pdf](http://www.armeroguayabal-tolima.gov.co/apc-aa-files/36383931343764653966393539343530/PLAN_DE_DESARROLLO_2012_2015_2.pdf)
- BID & ONU (2007). Información para La gestión del riesgo de desastres. Estudio de caso de cinco países. Colombia. Disponible en: [http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosdetrabajo/4/42314/colombia\\_case\\_study.pdf](http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosdetrabajo/4/42314/colombia_case_study.pdf)
- Cárdenas C., & Paulsen, A. (1998). Reasentamiento poblacional forzoso originado en riesgos o desastres asociados con fenómenos naturales: Caso Armero y volcán Arenas del Nevado del Ruíz. Bogotá: Corporación para la Prevención de Riesgo del Desarrollo. Disponible en: <http://es.slideshare.net/wendy940101/armero>
- Congreso de la República. (2012). Informe de conciliación al Proyecto de Ley 247 de 2012 Senado, 130 de 2011 Cámara. Exposición de motivos. Gaceta 940.
- Congreso de la República. (2013). Ley 1632 de mayo 28 de 2013 "Por medio de la cual se rinde honores a la desaparecida ciudad de Armero (Tolima), y a sus víctimas, y se dictan otras disposiciones".
- Fundación Armando Armero. (2010). Memoria, prevención y turismo cultural de la ciudad de Armero. Bogotá: Autor. Disponible en: [http://www.armandoarmero.com/IMG/pdf/Info\\_fundacion\\_amando\\_armero.pdf](http://www.armandoarmero.com/IMG/pdf/Info_fundacion_amando_armero.pdf)
- STI & Intelca (2012). Diseño de la Red Nacional de Telecomunicaciones de Emergencias y Establecimiento de un Marco Normativo para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Telecomunicaciones de Emergencias en Colombia. FONTIC, Contrato No. 00994-2012. Disponible en [http://www.mintic.gov.co/images/documentos/disenio\\_rnte.pdf](http://www.mintic.gov.co/images/documentos/disenio_rnte.pdf)