

.UNIVERSIDAD AUTÓNOMAMANIZALES  
Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio  
Tercera Cohorte 2010 – 2012

FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL  
PARA ATENDER LA EMERGENCIA INVERNAL GENERADA POR EL  
FENÓMENO DE LA NIÑA 2010 - 2011

Luz Clemencia Mejía Mejía

Manizales  
2012

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA MANIZALES

Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio

Tercera Cohorte 2010 – 2012

FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL  
PARA ATENDER LA EMERGENCIA INVERNAL GENERADA POR EL  
FENÓMENO  
DE LA NIÑA 2010 - 2011

Luz Clemencia Mejía Mejía

Director: JAHIR RODRÍGUEZRODRÍGUEZ

Manizales

2012

## Contenido

	Pág.
Introducción	19
CAPITULO I. Contexto	22
1.1. Localización	22
1.1.1 Localización Colombia	22
1.1.2 Localización región eje cafetero	24
1.2. Referencias históricas	25
1.2.1 Proceso histórico del estado colombiano	25
1.2.2 Reseña histórica del eje cafetero	29
1.2.3 Reseña historia desastres de Colombia	30
1.3. Calamidad pública y desastre aplicada al fenómeno de la niña 2010-2011	34
1.3.1 Antecedentes	34
1.3.2 Declaratoria de calamidad pública aplicada al fenómeno de la niña 2010-2011	34
1.3.2.1 Declaratoria calamidad pública decreto 919 de 1989.	34
1.3.2.2 Características de una situación de calamidad aplicada al fenómeno de la niña según resolución 573 de 2010	35
1.3.3 Declaratoria de desastre aplicada al fenómeno de la niña	35
1.3.3.1 Declaratoria desastre decreto 919 de 1989.	35
1.3.3.2 Características de una situación de desastres aplicada al fenómeno de la niña según decreto 4579	37
1.3.4 Cuadro comparativo normativo de una situación de calamidad pública y de desastre a la luz del decreto 919 de 1989 y la Ley 1523 de 2012	38
1.4. Estados de excepción	39
1.4.1 Normatividad legal	39
1.4.2 Modelos de estados de excepción Haití, Perú, Chile Colombia	40

1.4.3 Estado de excepción bajo la modalidad de emergencia económica, social ecológica- fenómeno de la niña.	42
1.5. Normatividad general - fase I, II y III fenómeno de la niña	44
1.5.1 Descripción metodología	44
1.5.2 Normas comunes fase I,II,III	45
1.5.3 Normas especiales fase I y II – sub cuenta Colombia humanitaria y revisión constitucional	48
1.5.4 Normas especiales fase III - fondo adaptación y revisión constitucional de la corte constitucional	52
1.5.5 Decretos derogados por la corte constitucional	54
1.6. Actas fase I, II, III	56
1.6.1 Sub cuenta Colombia humanitaria	56
1.6.2 Fondo adaptación	56
1.7. Resoluciones fase I,II,II	64
1.7.1 Sub cuenta Colombia humanitaria	64
1.7.2 Fondo Adaptación	64
1.8. Circulares fase I, II	64
1.8.1 Circulares sub cuenta Colombia humanitaria	64
1.9. Modelos de intervención	68
1.9.1 Sub cuenta Colombia humanitaria	68
1.9.2 Operadores sub cuenta Colombia humanitaria	73
1.9.2.1 Operadores región eje cafetero	73
1.9.2.2 Operadores región Caribe	74
1.9.2.3 Operadores región andina	75
1.9.2.4 Operadores región pacifico	78
1.9.2.5 Operadores región Orinoquia	78
1.9.2.6 Operadores región amazonia	79
1.9.2 Fondo adaptación	79
1.10. Alcance de intervención	80
1.10.1 Generalidades	80
1.10.2 Fase I sub cuenta Colombia humanitaria ayuda humanitaria	81

1.10.2.1 Kits alimento	81
1.10.2.2 Kits de aseo	82
1.10.2.3 Entrega de Bonos	82
1.10.2.4 Alojamiento, reparación vivienda y contrato de arrendamiento	82
1.10.3 Fase II. - sub cuenta Colombia humanitaria rehabilitación	83
1.10.3.1 Obras menores civiles de emergencia	83
1.10.3.2 Obras mayores	83
1.10.4 Fase III- fondo adaptación	84
1.10.4.1 Reparación construcción y reconstrucción - fondo adaptación	84
1.11. Estructura fenómeno de la niña	85
1.11.1 Estructura fase I,II y III	85
1.11.1.1 Sub cuenta Colombia humanitaria	85
1.11.1.2 Fondo adaptación	85
1.11.2 Integrantes junta directiva y consejo directivo	86
1.11.2.1 Sub cuenta Colombia humanitaria	86
1.11.2.2 Fondo adaptación	87
1.11.3 Funciones fase I,II,III	88
1.11.3.1 Funciones de la junta directiva del fondo nacional de calamidades de la fase I, II	88
1.11.3.2 Funciones de la gerencia de la fase I, II y III	88
1.12. Plan de acción específico como instrumento de planeación	89
1.12.1 Dirección gestión del riesgo antes dirección de prevención y atención de desastres del ministerio del interior y justicia. (UNGRD)	89
1.12.2 Sub cuenta Colombia humanitaria	91
1.12.3 Fondo adaptación	91
1.13. Fondos de recursos	93
1.13.1 Generalidades	93
1.13.2 Esquemas de ejecución del presupuesto sub cuenta Colombia humanitaria	94
1.13.3 Esquema de ejecución del presupuesto fondo adaptación	97
1.14. Inversiones por regiones sub cuenta Colombia humanitaria	98

1.14.1	Región eje cafetero	98
1.14.1.1	Presupuesto comparativo región eje cafetero	98
1.14.1.2	Departamento de Caldas	99
1.14.1.2.1	Asistencia humanitaria	99
1.14.1.2.2	Alojamientos temporales	100
1.14.1.2.3	Obras mayores- menores del departamento	101
1.14.1.2.4	Convenios en ejecución con entidades nacionales	101
1.14.1.3	Departamento de Risaralda	103
1.14.1.3.1	Asistencia humanitaria	103
1.14.1.3.2	Alojamientos temporales	104
1.14.1.3.3	Obras mayores- menores y de contención de aguas del departamento	105
1.14.1.3.4	Convenios en ejecución con entidades nacionales	105
1.14.1.4	Departamento del Quindío	107
1.14.1.4.1	Asistencia humanitaria	107
1.14.1.4.2	Alojamientos temporales	108
1.14.1.4.3	Obras mayores- menores del departamento	108
1.14.1.4.4	Otros convenios y transferencia de recursos	109
1.14.2	Región Caribe	110
1.14.3	Región andina	111
1.14.4	Región pacifica	113
1.14.5	Región Orinoquia	114
1.14.6	Región amazonia	115
1.15.	Inversiones por proyectos fondo de adaptación	116
1.15.1	Región eje cafetero	116
1.15.2	Región Caribe	117
1.15.3	Región andina	118
1.15.4	Región pacifica	119
1.15.5	Región Orinoquia	120
1.15.6	Región amazonia	120
1.16.	Obras críticas por regiones	121

1.16.1 Sub cuenta Colombia humanitaria	121
1.16.1.1 Región Eje Cafetero	121
1.16.1.2 Región Caribe	121
1.16.1.3 Región andina	122
1.16.1.4 Región Pacífica	123
1.16.1.5 Región Orinoquia	123
1.16.1.6 Región amazonia	123
1.17. Función patrimonio autónomo - fiduciaria la previsor	124
1.17.1 Sub Cuenta Colombia humanitaria	124
1.17.1.1 Antecedentes	124
1.17.1.2 Obligaciones	124
1.17.2 Fondo adaptación	125
1.17.2.1 Antecedentes	125
1.18. Segunda Temporada de Lluvia	126
1.19. Caracterización de la unidad de análisis	126
1.19.1 Dimensión ambiental	126
1.19.1.1 Geografía	126
1.19.1.1.1 Geografía Colombia	126
1.19.1.1.2 Geografía eje cafetero	127
1.19.1.1.3 Afectación departamentos fenómeno de la Niña 2010-2011:	128
1.19.1.1.4 Departamentos afectados por regiones	128
1.19.1.1.5 Regiones eje cafetero, Caribe, andina, pacífica, Orinoquia y amazonia	129
1.19.1.2 Estructura de la Plataforma Natural	132
1.19.1.2.1 Geología de Colombia.	132
1.19.1.2.2 Geología del Eje Cafetero	134
1.19.1.3. Geomorfología	136
1.19.1.3.1 Geomorfología Colombia	136
1.19.1.3.2 Geomorfología eje cafetero	136
1.19.1.4. Suelos.	137
1.19.1.4.1 Suelos Colombia	137

1.19.1.4.1.1 Suelos de la región Caribe	137
1.19.1.4.1.2 Suelos de la región andina	138
1.19.1.4.1.3 Suelos de la región insular	138
1.19.1.4.1.4 Suelos de la región de la Orinoquia	138
1.19.1.4.1.5 Suelos de la región de la amazonia	138
1.19.1.4.1.6 Suelos de la región eje cafetero	139
1.19.1.4.2 Afectación de usos del suelo y áreas urbanas en zona de inundación Colombia del fenómeno de la niña 2010-2011	141
1.19.1.4.2.1 Colombia fenómeno de la niña 2010-2011	141
1.19.1.4.2.2 Generalidades	143
1.19.1.4.2.3 Cuadro comparativo por regiones	143
1.19.1.4.2.4 Afectación de usos del suelo y áreas urbanas en zona de inundación región eje cafetero fenómeno de la niña 2010-2011	144
1.19.1.4.2.5 Región Caribe	145
1.19.1.4.2.6 Región andina	145
1.19.1.4.2.7 Región Pacífica	146
1.19.1.4.2.8 Región Orinoquia	147
1.19.1.4.2.9 Región amazonia	147
1.19.1.4.3 Afectación usos del suelo y áreas agropecuarias en zona de inundación del fenómeno de la niña 2010-2011	148
1.19.1.4.3.1 Colombia fenómeno de la niña 2010-2011	148
1.19.1.4.3.2 Generalidades	149
1.19.1.4.3.3 Cuadro comparativo por regiones	149
1.19.1.4.3.4 Región eje cafetero	149
1.19.1.4.3.5 Región Caribe	150
1.19.1.4.3.6 Región andina	151
1.19.1.4.3.7 Región Pacífica	153
1.19.1.4.3.8 Región Orinoquia	153
1.19.1.4.3.9 Región amazonia	154
1.19.1.5. Clima	154
1.19.1.5.1 Clima Colombia	154

1.19.1.5.2 Zonificación climática	154
1.19.1.5.3 Preguntas y respuestas técnicas del evento de origen hidrometereológico, Fenómeno de la niña, según IDEAM	157
1.19.1.5.4 Antecedentes técnicos legales del IDEAM para la declaración de emergencia económica social y ecológica del fenómeno de la niña	158
1.19.1.5.5 Áreas de inundación nacional interpretada	163
1.19.1.5.6 Área interpretada y zona afectada por inundación por regiones	164
1.19.1.5.6.1 Generalidades	164
1.19.1.5.6.2. Área interpretada y zona por inundación región andina	165
1.19.1.5.6.3. Área interpretada y zona por inundación región Caribe	166
1.19.1.5.6.4. Área interpretada y zona por inundación región Pacifico	167
1.19.1.5.6.5. Área interpretada y zona por inundación región Orinoquia	167
1.19.1.5.6.6. Área interpretada y zona afectada por inundación región amazonia	168
1.19.1.5.7 Áreas total urbanas en zonas de inundación:	169
1.19.1.5.7.1 Cuadro comparativo por regiones	169
1.19.1.5.7.2 Región eje cafetero	170
1.19.1.5.7.3 Región Caribe	170
1.19.1.5.7.4 Región andina	170
1.19.1.5.7.5 Región pacifico	171
1.19.1.5.7.6 Región Orinoquia	171
1.19.1.5.7.7 Región amazonia	172
1.19.1.6 Biodiversidad	172
1.19.1.6.1 Zonas de Vida. Bosques.	172
1.19.1.6.2 Número de hectáreas áreas de Bosque por regiones	173
1.19.1.6.3 Áreas inundadas y afectadas en Bosques por el Fenómeno de la Niña	175
1.19.1.7 Riqueza Biológica.	176
1.19.1.7.1 Colombia	176
1.19.1.7.1.2 Afectación Fenómeno de la Niña	176

1.19.1.8 Vulnerabilidad y riesgo	176
1.19.1.8.1 Clasificación de áreas	177
1.19.1.8.2 Amenazas.	178
1.19.1.8.2.1 Amenazas Naturales o Geológicas	178
1.19.1.8.2.2. Amenaza sísmica	178
1.19.1.8.2.3 Amenaza por remoción en masa	178
1.19.1.8.2.4 Amenaza Volcánica	179
1.19.1.8.2.5 Amenaza por Inundación y Avalancha	181
1.19.1.9 Recurso hídrico	182
1.19.1.9.1 Oferta Hídrica.	182
1.19.1.9.2 Oferta Superficial.	183
1.19.1.9.3 Oferta Subterránea.	184
1.19.1.9.4 Definición de Acuíferos.	185
1.19.1.9.5 Demanda Hídrica Nacional.	185
1.19.1.9.6 Calidad del Agua.	186
1.19.1.9.7 Cobertura de agua.	188
1.19.1.9.8 Fenómeno de la Niña. Agua Potable	188
1.19.1.9.9 Región Cafetera	189
1.19.1.9.10 Vertimientos líquidos.	191
1.19.1.9.11 Descontaminación hídrica.	191
1.19.1.9.12. Cuencas hidrográficas.	191
1.19.1.9.13 Zonas Hidrogeológicas.	193
1.19.1.9.14 Uso del Agua	196
1.20 Dimensión económica y productiva	198
1.20.1. Bienes afectados por regiones fenómeno de la niña	198
1.20.1.1 Región Eje Cafetero	199
1.20.2. Resumen de daños por Sectores	202
1.20.3. Hogares y Personas Damnificadas y Afectados- Fenómeno de La Niña	204
1.20.4 Resumen afectación por tipo de eventos	208
1.20.5 Distribución de hogares registrados por tipo de evento	209

1.21. Dimensión político institucional	210
1.21.1. Norma Constitucional con Enfoque Ambiental	210
1.21.2 Algunas Normas Generales	211
1.21.3 Normatividad de Cambio Climático	214
1.21.4 Publicaciones Cambio Climático	215
1.21.5 Normatividad Ambiental Dispersa	216
1.21.6 Normatividad Del Ordenamiento Territorial	217
1.21.6.1 Diferencias del Decreto 919 de 1989 y Ley 1523 de 2012	220
1.21.6.2 Mecanismos de Financiación	226
1.21.7. Constitución Política, Ley 152 de 1994, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (1450 junio 14 de 2011), CONPES 3700 julio 14 de 2011 y Decreto 1523 abril 24 de 2012	227
1.21.8 Normas y Estrategias Cambio Climático	231
1.21.8.1 Antecedentes	231
1.21.9. Constitución Política 215, Ley 388 de 1997, Ley 1454 de 2011 y Ley 1523 de 2012	237
1.21.10. Municipio.	239
1.21.10.1 Fundamentos Legales	239
1.21.11. Departamentales	240
1.21.12. Nacionales	240
CAPÍTULO II. Marco Conceptual	242
2.1 Referencial	242
2.1.1 BID CEPAL un tema de desarrollo: La reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres. (2.000)	242
2.1.2 Estudio sobre desastres ocurridos en Colombia, estimación de pérdidas y cuantificación de costos (2004)	243
2.1. BID –CEPAL Información para la gestión del riesgo de desastre (estudio de caso de cinco países)	271
2.1.4 Banco Mundial, Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres (GFDRR) (2011)	273
2.1.5 Lecciones aprendidas de los resultados de las audiencias públicas	278

de la CGN a los Ministerios y entidades - Fenómeno de la Niña 2010-2011- (2012)	
2.2 Marco teórico	283
2.2.1 Gestión del Riesgo	283
2.2.2 Desarrollo Sostenible	285
2.2.3 Planificación, Ordenamiento y Desarrollo Territorial	286
2.2.4 Desarrollo Social y Económico	288
CAPITULO III.	289
2.3 Metodología	289
2.3.1 Descripción del Problema	289
2.4 Justificación	291
2.5 Propuesta metodológica	292
2.6 Objetivos	293
2.6.1 General	293
2.6.2 Específicos	294
CAPITULO IV. Trabajo de campo sistematización	295
3.1 Análisis de resultados	295
CAPÍTULO V. Análisis de resultados	309
CAPITULO VI. Conclusiones, propuesta y recomendaciones	321
5.1 Conclusiones	321
5.2 Propuesta	324
5.3 Recomendaciones	325
5.3.1 Recomendaciones generales	325
5.3.1 Recomendaciones específicas	325
Bibliografía	336

## Lista de mapas

	Pág.
Mapa 1. Colombia localización general y regiones naturales	16
Mapa 2 Localización Geográfica del Eje Cafetero en Colombia	
Mapa 2. Departamentos afectados por la ola invernal	17
Mapa 3. Departamentos de caldas	92
Mapa 4. Departamento de Risaralda	96
Mapa 5. Departamento del Quindío	100
Mapa 6. Departamentos afectados por la ola invernal	122
Mapa 7. Departamentos no afectados por la ola invernal	123
Mapa 8. Región cafetera afectados por la ola invernal	123
Mapa 9. Geología de Colombia	126
Mapa 10. Geología eje cafetero	127
Mapa 11. Suelos de Colombia	131
Mapa 12. Uso de suelos en Colombia	131
Mapa 13. Conflictos de uso de suelos	132
Mapa 14. Zonificación climática	145
Mapa 15. Mapas ilustrativos de comportamientos anormales de lluvias durante el 2010-2011	149
Mapa 16. Porcentajes de la precipitación con respecto al promedio multianual	150
Mapa 17. Línea base nacional año 2001, área nacional	150
Mapa 18. Área en bosques total	160
Mapa 19. Amenaza volcánica	161
Mapa 20. Proceso de amenaza volcánica año 2007	167
Mapa 21. Ubicación de las estaciones monitoreadas en el 2009	174
Mapa 22. Cuencas hidrográficas	179
Mapa 23. Zonas hidrogeológicas	182
Mapa 24. Uso del agua	184

## Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Cuadro comparativo normativo de una situación de calamidad pública y de desastre a la luz del decreto 919 de 1989 y la ley 1523 de 2012	31
Tabla 2. Cuadro comparativo estados de excepción Haití, Perú, Chile Colombia	33
Tabla 3. Normas comunes I, II, III, expedidas por ministerio	39
Tabla 4. Normas especiales I, II expedidas por ministerios	43
Tabla 5. Normas especiales del fondo adaptación fase III por ministerios	45
Tabla 6. Cuadro comparativo desastres Colombia	61
Tabla 7. Kits alimento	74
Tabla 8. Kits aseo	74
Tabla 9. Presupuesto sectorial Colombia humanitaria	88
Tabla 10. Presupuesto general	89
Tabla 11. Costo aproximado del plan de acción	90
Tabla 12. Presupuesto comparativo eje cafetero	91
Tabla 13. Presupuesto región Caribe	104
Tabla 14. Presupuesto región andina	106
Tabla 15. Presupuesto región Orinoquia	107
Tabla 16. Presupuesto región amazonia	108
Tabla 17. Obras criticas región cafetera	109
Tabla 18. Obras criticas región Caribe	110
Tabla 19. Obras criticas región andina	111
Tabla 20. Obras critica región pacifica	111
Tabla 21. Obras criticas región Orinoquia	111
Tabla 22. Obras criticas región amazonia	111
Tabla 23. Inversiones eje cafetero	113
Tabla 24. Inversiones región Caribe	114

Tabla 25. Inversiones región andina	115
Tabla 26. Inversiones región pacifico	115
Tabla 27. Inversiones región Orinoquia	116
Tabla 28. Inversiones región amazonia	116
Tabla 29. Tipo de conflicto	133
Tabla 30. Región eje cafetero	136
Tabla 31. Región Caribe	136
Tabla 32. Región andina	136
Tabla 33. Región pacifica	137
Tabla 34. Región Orinoquia	137
Tabla 35. Región amazonia	137
Tabla 36. Región cafetero	140
Tabla 37. Región Caribe	140
Tabla 38. Región andina	141
Tabla 39. Región pacifico	142
Tabla 40. Región Orinoquia	142
Tabla 41. Región amazonia	142
Tabla 42. Pisos térmicos	144
Tabla 43. Aras de inundación nacional interpretada	152
Tabla 44. Área interpretada y zona afectada por inundación Región andina	153
Tabla 45. Área interpretada y zona afectada por inundación región Caribe	154
Tabla 46. Área interpretada y zona afectada por inundación región Pacífico	154
Tabla 47. Área interpretada y zona afectada por inundación región Orinoquía	155
Tabla 48. Área interpretada y zona afectada por inundación región Andina	155
Tabla 49. Áreas urbanas región Caribe	157
Tabla 50. Áreas urbanas región Andina	157

Tabla 51. Áreas urbanas región Pacífico	158
Tabla 52. Áreas urbanas región Orinoquia	158
Tabla 53. Áreas urbanas región amazonia	158
Tabla 54. Bosques	159
Tabla 55. Grado de amenaza volcánica	166
Tabla 56. Zonas hidrográficas	170
Tabla 57. Usos del agua	172
Tabla 58. Cobertura de agua	174
Tabla 59. Región Eje Cafetero	176
Tabla 60. Región Caribe	176
Tabla 61. Región Andina	176
Tabla 62. Región Chocó	177
Tabla 63. Región Orinoquía	177
Tabla 64. Región Amazonía	177
Tabla 65. Cuencas hidrográficas	178
Tabla 66. Hidrogeología	181
Tabla 67. Usos del agua	183
Tabla 68. Región Caribe	187
Tabla 69. Región Andina	187
Tabla 70. Región Pacífico	188
Tabla 71. Región Orinoquía	188
Tabla 72. Región Amazonía	188
Tabla 73. Daños por sectores	189
Tabla 74. Región Caribe	192
Tabla 75. Región Andina	192
Tabla 76. Región Pacífico	193
Tabla 77. Región Orinoquía	193
Tabla 78. Región Amazonía	193
Tabla 79. Tipos de eventos	194
Tabla 80. Tipos de eventos región eje cafetero	195
Tabla 81. Instrumentos de planificación. Ley 1523 de 2012	206

Tabla 82. Normas generales	207
Tabla 83. Cuadro comparativo del sistema nacional para la prevención y atención de desastres y la ley de gestión del riesgo de desastre	208
Tabla 84. Modificación, derogación o adición de normas en materia de sostenibilidad y gestión del riesgo	215
Tabla 85. Normatividad plan de desarrollo 2010-2014	216
Tabla 86. Tipos de eventos	231
Tabla 87. Normas plan de desarrollo 2010-2014	263
Tabla 88.	319
Tabla 89. Gestión del Riesgo de Desastre: Buen Gobierno para comunidades seguras	327 329
Tabla 90. Gestión Ambiental Integrada y Compartida	332
Tabla 91. Recomendaciones Disposiciones Legales en Materia de Vivienda	334
Tabla 92. Recomendaciones Disposiciones Legales en Materia de Educación	334
Tabla 93. Recomendaciones Disposiciones Legales en Diversos Asuntos	

#### Lista de gráficas

	Pág.
Grafica 1. Reducción del riesgo a quien le compete inmuebles y sector agrícola	282
Grafica 2. Reducción del riesgo a quien le compete inmuebles	283
Grafica 3. Reducción del riesgo a quien le compete agrícola	283
Grafica 4. Inmueble asegurado – inmuebles y sector agrícola	284
Grafica 5. Inmueble asegurado – inmueble	285
Grafica 6. Inmueble asegurado – agrícola	285
Grafica 7. Razones del no aseguramiento – sector inmueble y agrícola	286
Grafica 8. Razones del no aseguramiento –inmueble	286

Grafica 9. Razones del no aseguramiento –agrícola	287
Grafica 10. Medidas que toma para reducir el riesgo	287
Grafica 11. Medidas que toma para reducir el riesgo	288
Grafica 12. Se capacita en materia de gestión del riesgo	288
Grafica 13. Cultura educativa en su familia de gestión de riesgo	289
Grafica 14. Tener seguro debería ser obligación en Colombia	289
Grafica 15. Tener seguro debería ser obligación en Colombia	290
Grafica 16. Aseguro el inmueble después del terremoto de 1999	290
Grafica 17. Tiene aseguradas las cosechas	291
Grafica 18. Conoce que cultivos están cubiertos con seguro	291
Grafica 19. Razones del no aseguramiento de las cosechas	292
Grafica 20. Está capacitado para el cambio climático	292
Grafica 21. Le afecta en cambio climático	293

## *Introducción*

Banco Mundial, 2006<sup>1</sup>: “Los desastres ocurren en todo el mundo, pero sus repercusiones económicas, sociales y ambientales han ido en aumento, siendo generalmente mucho mayores en los países en desarrollo. Los desastres pueden eclipsar años de inversión para el desarrollo de los países, pero a su vez, las causas del riesgo pueden estar arraigadas en errores y problemas de los mismos procesos de desarrollo”.

Colombia, es un país en desarrollo, que ha sufrido en los últimos 30 años fenómenos de origen geológico, hidrometeorológico, vulcanológico o de otra naturaleza como el “terremoto de Popayán” de fecha 31 de marzo de 1983, la “erupción del volcán del Nevado del Ruiz” el día 13 de noviembre de 1985, el “terremoto de Murindo o Sismo del Atrato Medio” sucedido el día 17 y 18 de octubre de 1992, el “terremoto de Tierradentro” de fecha junio 6 de 1994, el “terremoto del Eje Cafetero” ocurrido el 25 de enero de 1999, en 28 municipios de cinco departamentos y el más reciente como el “Fenómeno de la Niña” declarado el día 07 de Diciembre de 2010, por la prolongación de las lluvias, inundaciones, derrumbes, avalanchas, generando millones de damnificados en 1.068 municipios de 29 departamentos de Colombia, daños ambientales, pérdidas de bienes inmuebles como viviendas urbanas-rurales, fincas, fábricas, bodegas, locales comerciales, lotes, pérdida de bienes muebles, daños en acueductos y alcantarillados, tuberías, diques y jarillones, daños en la salud, interrupción de la prestación de servicios públicos, pérdida de infraestructuras públicas que incluyen, entre otros, establecimientos escolares, centros de salud, vías, pérdidas de zonas agrícolas, ocasionando la tragedia masiva más grande ecológica y social de la historia del país que obliga a repensar y resignificar el concepto de riesgo y la necesidad de ajustar la normatividad. Asumir en su

---

<sup>1</sup>Banco Mundial, (2012) Fondo Mundial para la reducción del desastre GFDRR, Resumen ejecutivo, análisis de la gestión del riesgo de desastre en Colombia, un aporte para la construcción de políticas públicas , Ana Campos G, et al, Colombia

momento con eficiencia, celeridad, oportunidad y transparencia la Fase I denominada Ayuda humanitaria, Fase II Rehabilitación y la Fase III denominada recuperación, construcción y reconstrucción fue el reto y por supuesto abordar la última fase denominada liquidación o rendición de cuentas.

La legislación colombiana, en su historia reciente ha contado con un sistema especial para abordar una calamidad o desastre de carácter nacional, departamental o municipal establecido en el marco del Decreto 919 de 1989 que reglamentó el funcionamiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y a partir del 24 de abril de 2012, Colombia, eleva a Política Nacional la Gestión del Riesgo y adopta el Sistema de Riesgo de Desastre en Colombia, donde el Presidente de la República es el “conductor”<sup>2</sup>. Sin embargo, cuando el desastre desborda la capacidad financiera, social, económica y ecológica el gobierno tiene la facultad de acudir a decretar el estado de excepción, bajo la modalidad de Emergencia, Económica, Social y Ecológica<sup>3</sup>.

Las razones para decretar el estado de excepción del Fenómeno de la Niña de acuerdo a las consideraciones o motivos soportados en la expedición del decreto 4580 de 2010 fueron las siguientes<sup>4</sup>: i) insuficiencia de las facultades gubernamentales y necesidad de la adopción de medidas legislativas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. ii) Que la situación originada por el fenómeno de la niña está siendo atendida por todas las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Desastre, pero sus recursos y medios de acción no son suficientes. iii) Que el Gobierno carece de facultades ordinarias que le permitan disponer de nuevos recursos presupuestales necesarios para conjurar eficazmente la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El Gobierno Nacional, once meses después de haber decretado el estado de excepción del fenómeno de la niña, da origen a la Unidad Nacional para la

---

<sup>2</sup> régimen de la ley 1523 de 2012

<sup>3</sup> El decreto 919 de 1989 y el art 215 de la Constitución Política de 1991, “Estado de excepción, Emergencia, Económica, Social y Ecológica”, consagran excepcionalidades en todas las materias.

<sup>4</sup> Decreto 4580 de 2010, “por el cual se declara el estado de emergencia, económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”, en razón fundamentalmente de no contar con los recursos y capacidad institucional.

Gestión del Riesgo de Desastre, por cuanto al interior del Sistema Nacional para la Prevención y Desastre, señala la necesidad de mejorar y actualizar el desempeño del direccionamiento y coordinación del mismo, adaptando una visión integral de gestión del riesgo de desastre que incluye el conocimiento y la reducción del riesgo y manejo efectivo de desastre<sup>5</sup>.

De igual modo, el gobierno nacional expide el 24 de abril de 2012 la política nacional de gestión del riesgo de desastres y el nuevo sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.<sup>6</sup>

Este proyecto busca a partir de la formulación, determinar ¿Cuáles factores debe contemplar el Gobierno Nacional para abordar la Emergencia Económica, Social y Ecológica, con la actual infraestructura institucional? para abordar un desastre, evitando entre otros, que los decretos expedidos en los estados de excepción actúen como política pública de gobierno y no como políticas públicas de estado como debe ser.

Se trata entonces de un asunto, de mejorar las condiciones de uso y ocupación del territorio, que contempla el estudio de análisis de gestión del riesgo de desastre de Colombia, un aporte para la construcción de políticas públicas de la CEPAL y BID, (2012), y que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, como es dar prioridad a la sostenibilidad ambiental y a la adaptación al cambio climático como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones. Además, de entender que una de las causas del riesgo está en “la forma de uso, ocupación y transformación del espacio físico ambiental del territorio” que debe estar acompañado del seguimiento y evaluación del estado de manera preventiva y no bajo la figura sancionatoria para lograr así un país de prosperidad democrática”<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>Es de anotar que se crea una entidad con capacidad financiera, autonomía administrativa denominada “Unidad Nacional para la gestión del riesgo de desastre”, mediante decreto número 4147 de 2011 del 3 de Noviembre de 2011. Por lo tanto a partir de la fecha la DGR no depende del Ministerio del Interior.

<sup>6</sup> Ley 1523 de 2012, el 24 de abril de 2012.

<sup>7</sup> El Plan Nacional de Desarrollo contempla la política del gobierno del cuatrienio que obliga a corto plazo cumplir con todas las disposiciones consagradas en la ley 1450 de 2011.

## CAPITULO I

### Contexto

#### 1.1 Localización<sup>8</sup>

##### 1.1.1 Localización Colombia

Colombia tiene un área total de 207'040.800 hectáreas (ha), de las que 114'174.800 corresponden al área continental y 92'866.000 (ha) a la superficie marítima. Las zonas insulares comprenden un conjunto de islas y cayos en el mar Caribe (archipiélago de San Andrés y Providencia, así como numerosos cayos, islotes y bajos) y en el océano Pacífico (islas de Malpelo y Gorgona). La zona marina en el océano Pacífico es de 33'930.000 (ha) y en el mar Caribe de 58'936.000 (ha). Estas cifras ubican a Colombia como el cuarto país más grande de Suramérica y el único con zonas marinas en el Pacífico y en el mar Caribe. En el territorio continental colombiano se identifican cinco regiones naturales: Caribe, Andina, Pacífica, Orinoquía y Amazonía.

Entre las características biofísicas principales de Colombia se encuentran: 63'886.012 hectáreas de extensión territorial se estiman que están cubiertas por bosques.

20'618.423 hectáreas corresponden a otros tipos de vegetación no boscosa como nieve, xerofitas, samofitas, especial rupícola, paramos, entre otras.

238.867 (ha) por aguas continentales.

124.532 (ha) por asentamientos humanos.

29'090.731 (ha) por usos agrícolas y procesos de colonización.

Cuenta con el 10% y 15% de la biodiversidad global con tan solo 0,77% de la superficie continental mundial.

---

<sup>8</sup>Información de la página del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM, [paginawebbacataideam.gov.co](http://paginawebbacataideam.gov.co), como herramienta fundamental en esta lectura, describe la ubicación de Colombia, pronósticos, reportes, informes entre otros.

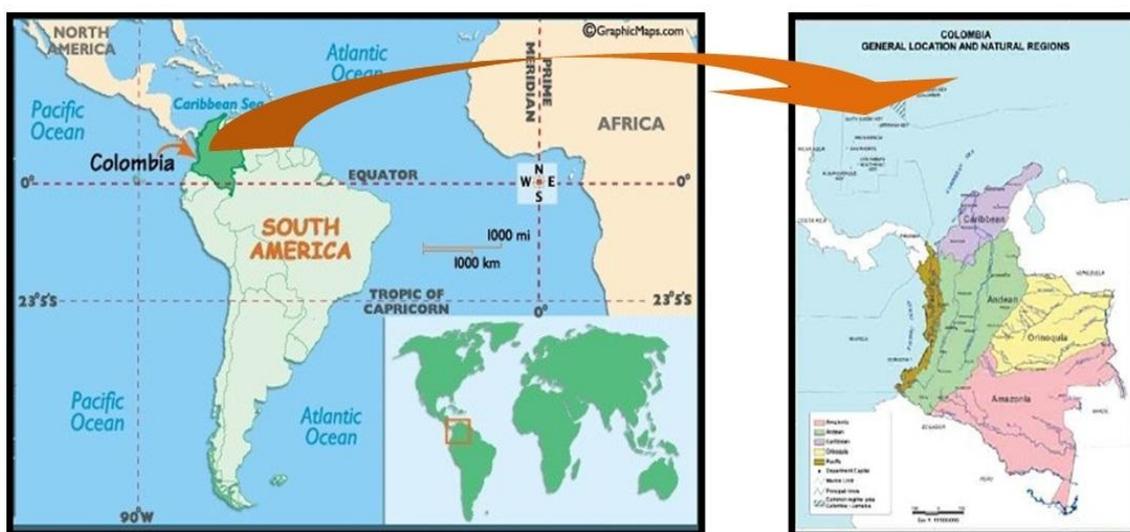
Colombia es el cuarto país más grande de Suramérica y único con zonas marinas en el mar pacífico y Caribe.

La diversidad eco sistémica de colombiana es de tal magnitud, que no son muchos los ecosistemas que existen en el mundo que no se encuentren en Colombia.

Diversidad de especies entre las más altas del planeta por la gran diversidad biogeográfica y ecológica, expresada en variedad de especies de algunas comunidades bióticas que permiten suponer, razonablemente, que el país puede tener una diversidad de especies entre las más altas del planeta.

El territorio continental cuenta con cinco regiones: Caribe, Andina, Pacifica, Orinoquia y Amazonia.

Mapa 1. Colombia Localización General y Regiones Naturales.<sup>9</sup>



Fuente: Ministerio del Medio Ambiente, IDEAM, PNUD.

<sup>9</sup> Colombia Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Ministerio del Medio Ambiente, IDEAM, PNUD.

### 1.1.2 Localización Región Eje Cafetero <sup>10</sup>

El Eje Cafetero, está conformada por los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío, esta zona está localizada en el centro del país denominado “Triángulo de Oro”, localizado entre las ciudades de Medellín, Cali y Bogotá.

Su área total es de 12.906 kilómetros cuadrados que equivalen al 1.3% del territorio nacional. De este, un poco más de la mitad (56%) corresponde al departamento de Caldas, (28%) a Risaralda y (15 %) Quindío. Está integrado por 53 municipios de los tres departamentos, en su orden, 27, 14 y 12 municipios, correspondientes a los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío. La proyección de la población del departamento de Caldas, es de 689.883 en la cabecera y en el resto es de 288.479, para un total de 978.362. Un total de 925.105 pertenece a la población del departamento de Risaralda, 717.861 pertenecen a la cabecera y 207.244 al resto y por último el departamento del Quindío con una población proyectada al 2010 de 549.624 personas, 479 residen en la cabecera y 70.378 en el resto, según proyección población Dane a septiembre 13 de 2010.

Mapa 2. Localización Geográfica Región Eje Cafetero



Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM

<sup>10</sup> Fuente: PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano, Eje Cafetero, 2004. Pág. 19

## 1.2 Referencias históricas

### 1.2.1 Proceso histórico del Estado Colombiano

La Sociedad Geográfica de Colombia, Colombia Aprende y el Ministerio de Educación Nacional afirman: “La historia de América y la de Colombia no comienza, con la llegada de los españoles. Pueblos de desarrollo formidable, creadores de cultura, habitaron este extenso continente y dejaron su testimonio en construcciones, estatuaria, cerámica, orfebrería, en libros, de los cuales el único que sobrevivió fue el Popol Vuh de los Mayas, etc.

La organización política y social de los imperios precolombinos de América está consignada en el trabajo de reconstrucción de muchos autores que indagan hacia atrás. En esa pesquisa se pueden seguir, a veces trabajosamente, las formas de administración de estos territorios y de sus gentes.

En 1508 se dio inicio al señalamiento de las entidades político-administrativas de Colombia con la instalación del *Reino de Tierra Firme*. Habían pasado 16 años desde la llegada de Cristóbal Colón a Guananí, después llamada América y 9 años del momento en que Alonso de Ojeda tocó el Cabo de la Vela en la península de la Guajira, la punta más septentrional de Suramérica”.

La evolución y cambios que ha tenido Colombia en su organización territorial se pueden agrupar en tres grandes etapas históricas<sup>11</sup>:

- Conquista y Colonia: Entre 1508, época de las gobernaciones y 1810, año en el que el Nuevo Reino de Granada pasa del dominio español al dominio criollo.
- Transición Republicana: Periodo corto comprendido entre 1810 y 1819 cuando los patriotas fundan la República de Colombia en el Congreso de Angostura en Venezuela.
- República de Colombia: etapa de grandes altibajos, comprendida entre 1819 y hoy.

---

<sup>11</sup> En esta lectura se explica el desarrollo de todas las etapas del proceso histórico de Colombia basado en el documento de La Sociedad Geográfica de Colombia- Academia de Ciencias Geográficas, Colombia, Ministerio de Educación Nacional, [http://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras\\_evolucion/proceso/conquista.html](http://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_evolucion/proceso/conquista.html)

Con respecto a la fase de Conquista y Colonia esta comprende varias etapas como la del Reino de la tierra firme 1509-1549, la Real Audiencia 1550-1717, virreinato de la Nueva Granada 1717-1810 y la herencia colonial.

En 1499 los conquistadores españoles que tocaron costa en el cabo de la vela, península de la Guajira denominaron al territorio americano "*Tierra Firme*". Diez años después se divide tierra firme en dos gobernaciones llamadas Andalucía y Castillo de Oro, la primera localizada entre la Guajira y el Golfo de Urabá, y bajo el liderazgo del gobernador Alonso de Ojeda y la segunda ubicada entre el Golfo de Urabá y el territorio de Veragua, Panamá, colindante con Costa Rica, y bajo el mando del gobernador Diego de Nicuesa.

Santa María Antigua del Darién, es la segunda fundación en América (1510) por Martín Fernández de Enciso. Esta paso a ser la capital de castillo de oro. Es de anotar que tres años después Vasco Núñez de Balboa descubre el mar del Sur, Océano Pacífico. En 1513 por decisión de España unifican Andalucía y Castillo de Oro quedando Pedro Arias Dávila como Gobernador y bajo el nombre de *Castilla de Oro*. De igual modo, Carlos V, establece las Reales Audiencias en *Tierra Firme* como parte de una administración descentralizada. Así las cosas, el territorio colombiano estaba dividido para el año 1542 en tres gobernaciones denominadas Santa Marta (1525), Cartagena (1533), Popayán (1536). En 1549 se crea la Real Audiencia del nuevo reino de granada cuya capital la denominan Santafé. La Real Audiencia por lo tanto la integran entonces el nuevo reino de granada, Santa Marta, Cartagena y Popayán.

Dentro de las funciones de esta audiencia estaba la de asumir el rol de juez en decisiones de tipo penal, civil y administrativo y se les denominaba oidores. La real audiencia posteriormente tuvo dos modificaciones con respecto a la integración de sus miembros. Por otra parte, los españoles introducen tres instituciones como la Iglesia, Municipios y Universidades.

La colonización en Colombia se da en los siglos XVII y XVIII y se le atribuye al primero de ellos adjudicar por las vías legales un número significativo de tierras legalmente para desarrollar actividades agrícolas, pecuarias y demás.

En 1717 las audiencias reales son reemplazadas por los virreinos hasta el año 1810 y cuya característica principal es tener un sistema central. Aparece la figura de provincias y se conforman quince, pero con un desacierto porque no existía una autoridad visible, predominaban los intereses particulares en el territorio. Aquí se hacen visibles las costumbres de cada una de las regiones. Posteriormente, Carlos III, centraliza el imperio disminuyendo autoridad a los Virreyes, además nombra intendentes sin pedir opinión a los virreyes ni audiencias. En consecuencia la nueva granada no tiene intendentes sino regentes y cuyas decisiones motiva el levantamiento de los comuneros. A partir de 1810, etapa denominada Transición Republicana, como resultado de la insurrección independentista, las provincias de la nueva granada terminaron en Estados que reclamaban soberanía local; cada una de ellas se creó con derecho propio de legislar. Aparece la tendencia del centralismo y del federalismo que concluye con la creación de la *Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada*.

Ahora bien, la última fase denominada República de Colombia a su vez ha presentado varias etapas como fueron la República de Colombia 1819, República de Colombia 1824-1831, República de la Nueva Granada 1824-1831, Estados Unidos de Colombia 1863-1886, República de Colombia 1886-1903, República de Colombia 1989 y 1991 y finalmente la República de Colombia 1991 hasta hoy.

La República de Colombia se creó el diez y siete (17) de diciembre de 1819 en la ciudad de Santo Tomás de Angostura como resultado de la lucha del libertador Simón Bolívar, conocida como La Gran Colombia. La nueva república la crearon los constituyentes de angostura con la ayuda del virreinato de la nueva granada y la capitanía de Venezuela y tomaron la decisión de dividirla en tres departamentos que denominaron Cundinamarca, Quito y Venezuela. En 1821 la constitución de villa del rosario dividió el territorio en departamentos y estos en provincias, cantones y parroquias. Es pertinente mencionar que Cundinamarca quedo dividida transitoriamente en cuatro departamentos llamados Cundinamarca, Boyacá, Cauca y Magdalena.

Es significativo mencionar que en la etapa de la *República de Colombia* comprendida entre los años 1824 y 1831 el congreso de la república modificó la división político administrativa dividiendo el país en doce departamentos como son Boyacá, Cundinamarca, Magdalena, Cauca, Istmo, Orinoquia, Venezuela, Apure, Zulia, Ecuador, Azuay, Guayaquil y estos a su vez se dividieron en 38 provincias. Como características principales de este periodo se tiene que 2.583.799 habitan el territorio, además 203.831 son indígenas y 102.902 son esclavos. Finalmente en 1830 Venezuela y Ecuador sancionan su constitución. Nace la *República de la Nueva Granada* mediante la constitución del diez y siete (17) de noviembre de 1831 y sancionada por el Presidente (e) José María Obando. Este periodo comprendido entre 1831 y 1858 tiene unas connotaciones bien importante, como la delimitación de sus fronteras y determinación de áreas. En el periodo comprendido entre 1858 y 1863 se crea la confederación granadina en los términos señalados en el artículo primero (1) de la nueva constitución. Es pertinente mencionar que en el año 1852 el territorio se divide en diez y nueve (19) provincias.

Posteriormente aparece la etapa denominada *Estados Unidos de Colombia* entre los periodos de 1863 y 1886, que contempla en su constitución el siguiente párrafo: “*Los Estados Soberanos se unen y federan a perpetuidad, forman una nación libre, soberana, independiente, bajo el nombre de Estados Unidos de Colombia*”. A partir de este momento se empieza hablar de nueve (9) “Estados”, cada estado era independiente, es decir, tenía su propia constitución, congreso y hasta su propio ejército.

De conformidad con el periodo comprendido entre 1886 y 1903 denominado *República de Colombia* se abandona el concepto de Estados Soberanos y federalismo y se aborda el concepto de departamentos y centralismo.

La pérdida de Panamá en 1903, la guerra de los mil días en 1908 y la llegada del presidente de la república, General Rafael Reyes, se reorganiza la división política administrativa aumentando el número de departamentos.

Las reformas de 1910, 1936, 1945, 1957 y 1968 en el periodo comprendido entre 1989 y 1991 denominado República de Colombia, presentaron avances

significativos, como por ejemplo, la supresión de la pena de muerte, inclusión del concepto de propiedad privado, fortalecimiento del régimen presidencial y la facultad al presidente de la república para declarar la emergencia económica entre otras.

Finalmente, del centralismo se pasa a la descentralización administrativa en la Constitución Política de 1991 al señalar: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

### *1.2.2 Reseña Histórica del Eje Cafetero:*

Según, informe regional del desarrollo humano, la historia del eje cafetero se resume de la siguiente forma: “A finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, como parte de un impulso, iniciado en décadas anteriores, el movimiento migratorio que había ocupado las tierras del sur (suroeste y suroccidente)...de la Antioquia colonial irrumpió al sur del río Arma (límite entre los actuales departamentos de Antioquia y Caldas), esparciéndose en el transcurso de los 140 años hasta ocupar y asentarse en los territorios que hoy conforman los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda, el noroeste del Tolima, el norte y las vertientes de las cordilleras Central y Occidental en el Valle, (Vallecina2001).

Esta migración, que más tarde se conocería como la “Colonización Antioqueña”, se constituyó luego en el origen de la expansión cafetera en el occidente del país, a la que está asociada la transformación más decisiva de la historia económica contemporánea del país. (En 1905), la administración Reyes creó el departamento de Caldas<sup>12</sup> con capital en Manizales....pero le fueron agregados territorios en 1.907 y 1.913. La importancia de la nueva sección política administrativa puede entenderse mejor si se tiene en cuenta que Caldas había sido un territorio de frontera, de intercambio económico y de intersección

---

<sup>12</sup> Hoy conocido como antiguo Caldas y comprendía los actuales departamentos de Quindío y Risaralda.

política entre dos territorios del país: Antioquia y Cauca, así como nudo de comunicaciones con el centro y oriente de Colombia, (Vallecida, 2001).

El antiguo Caldas fue considerado por muchos años el departamento modelo de Colombia, calificado así por hechos de verdadero desarrollo. A pesar del centralismo y gracias al efecto redistributivo del ingreso cafetero, intensificado por el pequeño tamaño de la tierra, con los comités de cafetero se logra (ro) n acciones concretas para el bienestar de los pobladores de la región y obras necesarias para el impulso de las fuerzas productivas locales”, (Duque 2001)<sup>13</sup>.

### *1.2.3 Reseña histórica desastres de Colombia*

La investigación hace un análisis de la respuesta de los gobiernos de turno de los eventos o desastres de los últimos treinta años, como CRC, RESURGIR, FOREC, Sub Cuenta Colombia Humanitaria y Fondo Adaptación, en relación con su capacidad jurídica institucional y financiera.<sup>14</sup> En primera lugar, se hace el estudio de la normatividad a aplicar en su momento, es decir, si para ese evento o desastre, se aplicó: i) La facultad extraordinaria del art 76 de la Constitución Política de 1886, ii) El estado de excepción de emergencia de la Constitución Política de 1886, iii) La cuenta especial para el manejo de desastre (Fondo Nacional de Calamidades), iv) El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastre, v) La no aplicación del SNPAD, vi) El estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica del art 215 de la CP de 1991.

En segundo lugar, hace referencia al estudio específico de la Sub Cuenta Colombia Fase I, y II (ayuda humanitaria y rehabilitación) y Fondo Adaptación, Fase III (recuperación, reconstrucción y construcción) del Fenómeno de la Niña, en relación con las normas generales de la fase I,II y III, normas especiales de la fase I,II y III, decretos derogados por la Corte Constitucional, actas,

---

<sup>13</sup> Fuente: Informe Regional de Desarrollo Humano. PNUD. Transcripción de Reseña Historica.pag19, 20.

<sup>14</sup> Banco Mundial, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y DNP, Cardona A, Omar Darío, et al, (2004) “Estudio sobre desastres ocurridos en Colombia. Estimación de pérdida y cuantificación de costos”

<sup>14</sup> Decreto 1547 de 1984

resoluciones, circulares , modelos de intervención, alcance de intervención de la fase I, (Kits de alimento, Kits de aseo, Entrega de Bonos, Alojamiento, reparación vivienda y contrato de arrendamiento), Fase II, (Obras menores civiles de emergencia, Obras mayores), fase III (1 Reparación construcción y reconstrucción), estructura, integrantes de la junta directiva y consejo directivo, funciones en relación al plan de acción específico como instrumento de planeación, esquema de ejecución presupuestal e inversiones por región Caribe, andina, pacífica, Orinoquia y amazonia, con énfasis en la región del eje cafetero (Caldas, Risaralda y Quindío).

Eventos como el terremoto y tsunami en las costas nariñenses en 1978, bajo el Gobierno del Julio Cesar Turbay, el terremoto de Popayán de fecha treinta y uno (31) de marzo de 1983, la erupción del volcán del Nevado del Ruiz y avalancha que destruyo Armero el día trece (13) de noviembre de 1985, en el Gobierno de Belisario Betancur, el deslizamiento de Villatina y oleada Invernal en el Gobierno de Virgilio Barco, el terremoto de Murindo o Sismo del Atrato Medio sucedido el día diez y siete (17) y diez y ocho (18) de octubre de 1992, el terremoto de Tierra dentro de junio seis (6) de 1994, bajo el gobierno de Cesar Gaviria , el terremoto del Eje Cafetero ocurrido el veinticinco (25) de enero 1999 en el Gobierno de Andrés Pastrana y por último el Fenómeno de la Niña 2010-2011 declarado el día siete (07) de Diciembre de 2010 en el Gobierno de Juan Manuel Santos, han abordado diferentes modelos de intervención que permite entender los esfuerzos de los gobiernos para superar desastres que han desbordado la capacidad jurídica ,técnica y financiera del país, entre los cuales se destaca lo siguiente<sup>15</sup>:

Como hechos significativos, se tiene que para dar respuesta institucional al terremoto de Popayán, se crea la corporación para la reconstrucción y el desarrollo del departamento de Cauca mediante la ley 11 del 23 de junio de 1983, de conformidad con la facultad extraordinaria del numeral doce (12) del artículo 76 de la Constitución Nacional de 1886. Es de anotar que al año

---

<sup>15</sup> documento del Banco Mundial, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y DNP, Cardona A, Omar Darío, et al (2004) "estudio sobre desastres ocurridos en Colombia. estimación de pérdida y cuantificación de costos". estudia también como abordó cada gobierno su desastre desde el punto de vista jurídico y manejo de recursos.

siguiente se crea el Fondo Nacional de Calamidades (FNC) como la primera cuenta especial de la nación para atender las necesidades que se originen en catástrofes y otras situaciones de naturaleza similar.

Así mismo, el gobierno de Betancur asume la creación de *Resurgir* mediante el decreto 3406 del veinticuatro (24) de noviembre de 1985 para dar respuesta al desastre de la erupción del volcán Nevado del Ruiz y avalancha de Armero.

En relación, al sismo de Atrato Medio, no se creó una nueva entidad sino que la asume el Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres de conformidad con la normatividad del decreto 919 de 1989.

Con respecto al desastre del terremoto de Páez, el Gobierno de Cesar Gaviria tomo la decisión de crear un ente por fuera del Sistema Nacional de Prevención declarando el estado de emergencia económica social y ecológica de conformidad con el artículo 215 de la constitución nacional, no obstante muchos consideraron que esta decisión era un retroceso. Una de las justificaciones de crear la nueva entidad fue en razón de su etnia y cultura.

En el caso del sismo del Eje Cafetero, el Gobierno de Andrés Pastrana, declara una situación de desastres<sup>16</sup> y tres días después el Gobierno Nacional decreta el estado de excepción bajo la modalidad de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública consagrado en el art 215 de la CP de 1991, sin intervenir el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Se crea una entidad denominada Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC) de naturaleza especial con personería jurídica, autonomía patrimonial y financiera y sin estructura administrativa. Con respecto al modelo de intervención, el FOREC le apostó a un modelo con Organizaciones No Gubernamentales sin desconocer los contratos transversales con entidades públicas del nivel nacional y local. Ahora bien, el FOREC expide una sola reglamentación para la etapa de emergencia, consolidación y reconstrucción a diferencia de los decretos expedidos para abordar el Fenómeno de la niña 2010-2011 que separan la

---

<sup>16</sup> Decreto 182 de 1999, Por el cual se declara la existencia de una situación de desastre en varios municipios y poblaciones de los Departamentos del Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, 195,197,258, 350 de 1999.

fase de atención humanitaria y rehabilitación de la fase de recuperación, reconstrucción y construcción.

El siete (07) de Diciembre de 2010, once años después del último desastre ocurrido en el eje cafetero por causa de un terremoto, la dirección del sistema nacional para la prevención y desastres declara la situación de calamidad pública<sup>17</sup> previo concepto del Director del IDEAM por la intensidad de las lluvias ligada al Fenómeno de la Niña que desbordo los ríos y cuerpos de agua, que inundaron en forma extensa y prolongada regiones que en inviernos normales no se habrían inundado de acuerdo al informe de la CEPAL-BID<sup>18</sup>. Posterior, al evento de la declaración de calamidad pública se declara la situación de desastre nacional en el territorio colombiano<sup>19</sup> y finalmente mediante el decreto 4580 de 2010, el gobierno de Juan Manuel Santos, “Prosperidad para Todos”, declara el Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico por razón de grave calamidad pública.

Así las cosas, el gobierno Nacional crea la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades como una “*cuenta*”, denominada *Sub Cuenta Colombia Humanitaria*<sup>20</sup>, sujeta a cumplir con las disposiciones de algunas normas modificadas del decreto 919 de 1989 y normas de excepcionalidad para la fase I y II, en su orden, denominadas de atención humanitaria y rehabilitación. De igual modo, el gobierno nacional a través del decreto 4819 de 2010 crea el *Fondo Adaptación*, como una “*entidad*” con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de la recuperación, reconstrucción y construcción denominada fase III.

---

<sup>17</sup> Mediante la resolución 573 de 2010, la directora de la DRG, expide el primer acto administrativo de conformidad con el decreto 919 de 1989 donde consagra la declaratoria de la situación de calamidad pública de carácter nacional en varios departamentos de Colombia de acuerdo a concepto del director del IDEAM y reconoce la afectación de personas y bienes inmuebles como por ejemplo establecimientos educativos, infraestructura pública, viviendas, vías, acueductos, diques entre otros y ordena la elaboración del plan específico con base en el plan nacional para la prevención y atención de desastre bajo la coordinación de los comités regionales.

<sup>18</sup> CEPAL- BID. Valoración de daños y pérdidas. Ola Invernal 2010-2011

<sup>19</sup> La situación para declarar un desastre está consagrada en el decreto 919 del SNPD, así las cosas, el gobierno de Santos toma la decisión de declarar el desastre mediante el decreto 4579 de 2010.

<sup>20</sup> El Decreto 4702 de 2010, por el cual se modifica el Decreto Ley 919 de 1989, crea la gerencia del fondo con un nuevo funcionario de planta adscrita al ministerio del interior, le asigna responsabilidades, modifica la junta directiva y el procedimiento de las transferencias de recursos del 1547 de 1984.

### *1.3 Calamidad pública y Desastre aplicada al fenómeno de la niña 2010-2011*

#### *1.3.1 Antecedentes*

El gobierno nacional de Juan Manuel Santos 2010-2014 acude a las herramientas constitucionales consagradas en la constitución política de 1991 declarando el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica contemplado en el artículo 215 de la constitución política de Colombia por la afectación de la ola invernal el siete (07) de diciembre de 2010 previa declaratoria de la situación de calamidad pública y declaratoria de desastre. Es relevante mencionar que el sistema de prevención y atención de desastre contemplado en el decreto 919 de 1989<sup>21</sup> fue derogado el 24 de abril de 2012 por la ley 1523 de 2012 que crea la política nacional de gestión del riesgo. Por lo tanto es pertinente mencionar que este evento se dio bajo el marco del sistema anterior (decreto 919 de 1989). También se realizara el estudio de la nueva ruta para abordar la política nacional de gestión del riesgo de desastres y el sistema nacional de gestión del riesgo incluyendo en este capítulo las diferencias entre el nuevo sistema y el anterior sistema específicamente en el desarrollo de una declaratoria de desastre y calamidad pública.

#### *1.3.2 Declaratoria de Calamidad Pública aplicada al fenómeno de la niña 2010-2011*

##### *1.3.2.1 Declaratoria Calamidad Pública Decreto 919 de 1989.*

El Decreto 919 de 1989, artículo 48 señala que todas las situaciones que no revistan las características de gravedad de que trata un *Desastre* previsto en el artículo 18 de este Decreto, producidas por las mismas causas allí señaladas, se considerarán como situaciones de *Calamidad Pública*, cuya ocurrencia es declarada por la oficina nacional de atención de desastres mediante acto administrativo en el cual se determinará si su carácter es nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital o municipal.

---

<sup>21</sup> El decreto 93 de 1998, adopta el Plan Nacional para la Prevención y Desastre y mediante el CONPES 3166 de 2001, se implementan las estrategias para la ejecución del PNPAD.

Así las cosas, el 18 de Noviembre de 2010 debido a la intensidad de las lluvias que provoco deslizamientos, inundaciones, afectaciones de vivienda, la directora de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior, Luz Amanda Pulido, declara la Situación de Calamidad Pública de carácter Nacional en todo el Territorio Nacional previo conceptos favorable mediante la Resolución 573 con fundamento en el art 48 del decreto 919 de 1989.

### *1.3.2.2 Características de una Situación de Calamidad Aplicada al Fenómeno de la Niña según resolución 573 de 2010.<sup>22</sup>*

- Declarado en 28 Departamentos excepto Guainía, Vaupés, Vichada Y San Andrés y Providencia.
- La dirección de gestión del Riesgo debe elaborar el Plan De Acción Especifico con base en el plan de acción nacional para la prevención y atención de desastres.
- El plan de acción específico es de obligatorio cumplimiento por las entidades públicas y privadas.
- La atención, rehabilitación, reconstrucción y recuperación se somete a normas especiales y debe llevarse bajo la coordinación de los Comités Regionales.
- El retorno a la normalidad la puede declarar el jefe de la oficina de desastres o en sus defectos el presidente del comité regional local.
- Dentro de los tres meses siguientes se puede modificar y calificarla como desastre.
- Declarada una situación de calamidad pública dentro de los tres meses siguientes se podrá declarar una situación de desastre mediante decreto expedido por el Presidente de la República.

### *1.3.3 Declaratoria de Desastre aplicada al fenómeno de la niña 2010-2011*

#### *1.3.3.1 Declaratoria Desastre decreto 919 de 1989.*

Colombia contemplaba bajo la normatividad anterior, una situación de desastre en los art 18 al 24, capítulo II del decreto 919 de 1989. De esta manera se

---

<sup>22</sup> La resolución 573 de 2010, declara la situación de calamidad pública con base en la normatividad o regulación del decreto 919 de 1989.

entiende por desastre el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social. (Art 18 decreto 919 de 1989)

Así las cosas, son requisito para declarar la situación de desastre de acuerdo al decreto 919 de 1989 lo siguiente: “El Presidente de la República declarará mediante Decreto y previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la existencia de una situación de desastre, y en el mismo acto la clasificará según su magnitud y efectos, como de carácter nacional, departamental, intendencia, comisarias, distrital o municipal. La declaratoria de una situación de desastre podrá producirse hasta tres (3) meses después de haber ocurrido los hechos que la constituyen. De igual manera, mientras no se haya declarado que la situación ha vuelto a la normalidad, el Presidente de la República podrá modificar la calificación que le haya dado a la situación de desastre y las disposiciones del régimen especial que pueden ser aplicadas.

Producida la declaratoria de situación de desastre se aplicarán las normas pertinentes propias del régimen especial para situaciones de desastre, que el Decreto ordene y específicamente determine. Las autoridades administrativas, según el caso, ejercerán las competencias que legalmente les correspondan y, en particular, las previstas en las normas del régimen especial que se determinen, hasta tanto se disponga que ha retornado la normalidad”

Es de anotar que catorce (14) días después de declarada la calamidad pública por la cantidad de lluvias el día 07 de Diciembre de 2010, el presidente de la república declara la situación de desastre nacional en el territorio nacional mediante el decreto 4579.

### 1.3.3.2 Características de una Situación de Desastres Aplicada al Fenómeno de la Niña según decreto 4579.<sup>23</sup>

- Una vez se decreta una situación de calamidad pública de carácter nacional la dirección de gestión del Riesgo es la responsable de elaborar el Plan De Acción Especifico con base en el Plan de Acción Nacional para la prevención y atención de desastres de conformidad con el art 20 del decreto 919 de 1989. Cuando el desastres es calificado como departamental o municipal el plan de acción especifico será elaborado y coordinado en su ejecución por el Comité Regional o local respectivo de acuerdo con las decisiones establecidas en el decreto que lo declare o las instrucciones del Comité Nacional, Comité Técnico y Operativo Nacional y de la oficina nacional de acuerdo con el art 20 del presente decreto.
- El plan de acción específico es de obligatorio cumplimiento por las entidades públicas y privadas.
- Se aplica el régimen normativo especial a aplicar en una situación de desastres de conformidad con las normas que rige el decreto 919 de 1989.
- La dirección, coordinación y control de todas las actividades le corresponde a la oficina nacional (DGR).
- Retorna la situación de desastre a la normalidad una vez el comité nacional conceptué que ha cesado previa aprobación del Presidente de la República.
- Las normas aplicar son especiales por cuanto se sujeta a los requisitos y formalidades para la contratación entre particulares no obstante se requiere previa aprobación del Comité Nacional para la prevención y desastres como también llevarse el registro presupuestal y la publicación en el diario oficial. Es de anotar que independientemente del régimen previsto en este decreto los órganos competentes de las entidades

---

<sup>23</sup> El decreto 919 de 1989, define una situación de desastre, requisitos para ser declarada, entidades encargadas de la situación de desastre, recursos y responsables de esta situación.

territoriales podrán adoptar un régimen propio sobre situación de desastre de acuerdo con el art 52 del mencionado decreto.

- Es de anotar que el SNPAD y la DPAD cuentan con la guía de actuación en caso de un Desastre Súbito de Cobertura Nacional (2006).

(Protocolos)

*1.3.4 Cuadro Comparativo Normativo de una situación de Calamidad pública y de desastre a la luz del decreto 919 de 1989 y la ley 1523 de 2012:*

Hay que decir que la denominación de desastre y de calamidad pública se mantiene en el nuevo sistema nacional de gestión del riesgo. Con respecto a sus modificaciones es pertinente mencionar que la definición de desastre y calamidad es igual excepto que al primero se califica como “desastre<sup>24</sup>” cuando el Estado y el sistema nacional deban ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción y al segundo se califica como “calamidad<sup>25</sup>” cuando afecta su territorio que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción. En efecto, el desastre puede ser nacional, departamental o municipal.

A la luz, de la ley 1523 de 2012, la declaración de calamidad, le corresponde a los Gobernadores y Alcaldes, previo concepto del consejo departamental, distrital o municipal, integrado por el Gobernador, Alcalde, directores de los servicios públicos, un representante de cada corporación regional, director de la defensa civil, director de la cruz roja, un delegado de los bomberos, un secretario de despacho, un comandante de la policía (art. 28)<sup>26</sup>, a diferencia del anterior sistema, que lo declaraba la oficina nacional, en la cual determinaba si su carácter era nacional, departamental o municipal.

Tabla 1. Cuadro comparativo normativo de una situación de calamidad pública y de desastre decreto 919 de 1989 y ley 1523 de 2012

	Decreto 919/1989	Ley 1523 de 2012
	Desastre	Desastre
Definición	Art.18 daño	Art.55

<sup>24</sup> Ley 1523 de 2012 , artículo 58

<sup>25</sup> Ley 1523 de 2012 , artículo 58

<sup>26</sup> Ley 1523 de 2012

Quien la Declara	El Presidente previa recomendación del comité nacional. (art 19)	El Presidente previa recomendación del consejo nacional. (art.56)
Plazo	Podrá producirse hasta 3 meses después de ocurrido los hechos. (art. 19)	Podrá producirse hasta dos (2) meses después de haber ocurrido los hechos que la justifican. (art. 56 parágrafo 1)
	Decreto 919/1989	Ley 1523 de 2012
	Calamidad	Calamidad.
Quien la Declara	La oficina Nacional en la cual determinara si su carácter es nacional , departamental, intendencial, comisaria , distrital o municipal.(art. 48)	Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de gestión del riesgo podrán declararla situación de calamidad pública. (art. 57) (gobernador, alcalde, directores de los servicios públicos, un representante de cada corporación regional, director de la defensa civil, director de la cruz roja, un delegado de los bomberos, un secretario de despacho, un comandante de la policía. (art. 28)

Fuente: Elaboración propia

#### 1.4 Estados de Excepción.

##### 1.4.1 Normatividad legal

La Constitución política de Colombia de 1991 consagra los estados de excepción en los artículos 212, 213, 214, 215. De igual modo, la Constitución Política de 1886 también contemplo los estados de excepción pero esta última no incluía el control de constitucionalidad de la Corte Constitucional y el Control Político del Congreso causando abusos en algunas situaciones<sup>27</sup>.

En consecuencia, la constitución de 1991, a través de la corte constitucional, es el órgano encargado de la revisión del control constitucional de las normas de excepción. Sentencias como la C-004 de 1992, C-447 de 1992, C-179 de 1994, C-366 de 1994, C-122 de 1997, C-122 de 1999, C-216 de 1999, C- 135 de 2009, C- 254 de 2009 y C- 252 de 2010 han abordado este tema.

Es de anotar que la Constitución Política consagra tres modalidades de estados de excepción. El primero, denominado Estado De Guerra Exterior, consagrado en el art 212 de la CP, el segundo el estado de Conmoción Interior, consagrado en el art 213 de la CP y por último el estado de excepción de emergencia

<sup>27</sup> Es de anotar que la ley estatutaria 137 de 1994 regula las modalidades de los estados de excepción.

económica, social y ecológica y consagrada en el art 215 de la CP, este ultimo objeto de nuestra materia de estudio.

#### *1.4.2 Modelos de Estados de Excepción Haití, Perú, Chile Colombia <sup>28</sup>*

Los estados de excepción son un mecanismo constitucional que permite de manera extraordinaria superar un desastre con normas especiales que en condiciones ordinarias no sería viable. Países como Haití, Perú, Chile y Colombia, contemplan situaciones de estado de excepción.

La investigación indago experiencias internacionales en referencia a los estados de excepción para determinar su aplicación y la fuente de financiación. Según estudio de caso en este tema específico, países como Haití, Perú, Chile y Colombia contemplan el “estado de excepción” denominados de manera diferente pero con el mismo objetivo que es recuperar lo destruido. Con respecto al nombre dado por estos cuatro países<sup>29</sup>, en su orden, son: Estado de Sitio, Estado de Emergencia Estado de Catástrofe y para el caso de Colombia, Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica. Recursos para atender la emergencia o catástrofes marcan la diferencia en estos procesos. En el caso de Haití, sus recursos provienen de fuente de Cooperación Internacional y Donaciones. Perú, obliga a los presidentes de Defensa Civil destinar recursos con la finalidad de atender emergencias que se generen dentro de su jurisdicción. En el caso de Chile, la fuente de financiación, no se consagra por la declaratoria del estado de excepción, sin embargo, por una ley orgánica, autoriza que el total de los giros que se hagan no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la ley de presupuestos. (Art 32 # 22 C.N.)

Colombia, a diferencia de los demás países no se limita a recursos de cooperación y donación como Haití, ni tampoco está sujeto a una jurisdicción ni aun porcentaje como Perú y Chile. En otras palabras, a través de la declaratoria del estado de excepción hay flujo de caja.

<sup>28</sup> Constitución Nacional de Haití, Perú, Chile y Colombia.

<sup>29</sup> Haití, CP de 1987, art 278.1 a 278.4 de un total de 298 artículos de la CP; Perú, CP de 1.993, art 137 de un total de 206 artículos de la CP; Chile, CP de 2005, Art. 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de un total de 129 artículos de la CP y Colombia, CP de 1991, art 215 de un total de 380 artículos de la CP.

Ahora bien, como avances en este tema específico, se encuentran antecedentes legales y financieros, través del documento CONPES 3318 de 2004<sup>30</sup> que autoriza a la nación para contratar créditos externos con la banca multilateral para financiar parcialmente el programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del estado frente a desastres por diez años. Es de anotar que en el 2012, el gobierno entra a la segunda fase de este programa. Así las cosas, la garantía de contar con recursos por la vía ordinaria para atender la gestión del riesgo de desastre se da a partir de la expedición del sistema de gestión del riesgo de fecha, 24 de abril de 2012, mediante la ley 1523, art 50 y 51 que obliga al gobierno nacional garantizar a través del Ministerio de Hacienda Pública los recursos para el sistema. Es preciso indicar que estos recursos son para garantizar los objetivos específicos de la gestión del riesgo, como son los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres. Además, se sujeta a este procedimiento la creación de cinco (5) subcuentas a nivel nacional como también la creación de los fondos territoriales.

Tabla 2. Cuadro comparativo estados de excepción de Haití, Perú, Chile y Colombia

	HAITÍ	PERÚ	CHILE	COLOMBIA
Año CP	1987	1993	2005	1991
No Artículos CP	298	206	129	380
Art. Estado de Excepción	278.1 a 278.4	Art. 137	Art.39,40,41,42, 43,44 y 45	Art.212,213,214 y 215
Situaciones de estado de excepción	1. Estado de Sitio.	1. Estado de Emergencia. (Perturbación de paz o del orden interno, de catástrofe o que afecten la vida de la nación). 2. Estado de Sitio. (Invasión, guerra exterior, guerra civil o peligro inminente).	1. Estado de Asamblea. (Guerra Externa). 2. Estado de Sitio. (Guerra Interna) 3. Estado de Emergencia. (Situaciones de orden público. 4. Estado Catástrofe. (Calamidad Pública. Art 39	1. Estado de Guerra Exterior. 2. Estado de Conmoción Interior. 3. Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>30</sup>Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Crédito Público y tesoro nacional, Subdirección del Riesgo, 2012, Bogotá

Quien lo decreta	La Asamblea Nacional 278.	Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros. Art. 137	Presidente de la República con la firma del Ministro del Interior y Defensa Nacional. art. 41	Presidente de la República con la firma de todos los Ministros. Art. 215
aplicabilidad o no en La restricción o suspensión de derechos	La Asamblea Nacional decide con el Poder Ejecutivo, las garantías constitucionales puede ser suspendido en algunas partes del territorio colocado. 278.	En el Estado de Emergencia se puede restringir o suspenderse los derechos relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito. En el Estado de Sitio No se limitan los derechos fundamentales. Art. 137	Una vez declarado, pueden ser restringidas las libertades de locomoción, reunión y el derecho de propiedad en una situación de catástrofe. Art 41	No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. Podrá limitar la libertad de movimiento y residencia en el estado de guerra y conmoción interior. Art .214
Plazo estados de emergencia o catástrofes	El estado de sitio se extinguirá si no se renueva cada quince (15) días después de su entrada en vigor. Art.278.3	No podrá exceder a sesenta días. En caso de Prorroga se requiere otro decreto. Art. 137 C.N.	Solo lo puede declarar por un periodo superior a un año.	Períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Art 215 CP.
Recursos para atender la emergencia o catástrofes	Recursos de Cooperación Internacional. Donaciones.	La ley No 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres, obliga a los presidentes de Defensa Civil destinar recursos con la finalidad de atender emergencias que se generen dentro de su jurisdicción. Fuente: www.losandes.com.pe.	No se consagra por la declaratoria del estado de excepción asignación de recursos. No obstante por una ley orgánica se autoriza que el total de los giros que se hagan no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuestos. Art 32 # 20 C.N.	El gobierno nacional garantizara que el fondo nacional de gestión del riesgo a través del min. De hacienda pública los recursos y se crean las subcuentas. (Ley 1523 de 2012 art 50, 51)

Fuente: Elaboración propia.

#### *1.4.3 Estado de Excepción bajo la modalidad de Emergencia Económica, Social Ecológica- Fenómeno de la Niña.*

Partimos de la explicación que el gobierno Nacional tiene la potestad de decretar el estado de excepción bajo la modalidad de emergencia económica social y ecológica cuando cumpla con lo previsto en el artículo 215 de la CP de 1991, en los siguientes términos: “Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en

forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”.

Ahora bien, esta lectura hace un análisis de la sentencia C156/2011 que declara exequible el estado de excepción bajo la modalidad de emergencia económica social y ecológica por razón de grave calamidad pública para el fenómeno de la niña 2010-2011, con el propósito de indagar su procedimiento. Desde esta perspectiva, el control de constitucionalidad ejercido por la Corte Constitucional inicia cuando el ejecutivo radica el decreto que declara el estado de excepcionalidad, en este caso particular el decreto 4580 de 2010, luego, empiezan las intervenciones de cada uno de los ministerios como también de los demandantes de la norma por considerarla que debe ser declarada inexecutable.

En este sentido los ministerios y las entidades hacen alusión a los presupuestos de forma, presupuesto material (supuesto factico y supuesto valorativo). El presupuesto de forma contiene: i) la revisión de la firma del presidente y de todos los ministros ii) motivación de los considerandos iii) localización de la afectación iv) descripción del ámbito temporal en relación a los 30 días v) verificación del estado de excepción donde no debe exceder a los 90 días establecidos por ley vi) notificación a los Secretarios Generales de las Naciones Unidas y de los Estados de la Organización Americana en cumplimiento a las disposiciones contenidas en la ley estatutaria 137 de 1994. En el segundo orden tenemos que el presupuesto material (supuesto factico), consiste en la presentación de las entidades, ministerios, defensoría entre otras, de la ocurrencia del fenómeno de la niña explicando el aumento en la precipitación de lluvias y por último el supuesto valorativo que indica el número de familias afectadas, muertos, desaparecidas como también las cifras, cantidades y relación de obras afectadas en cada sector.

En este orden de ideas la corte constitucional entra a analizar la insuficiencia de las facultades ordinarias fundamentado en las razones expuestas por el ministerio del interior, agricultura, transportes, vivienda y secretaria jurídica y defensoría del pueblo.

Ahora bien, la corte decreta las pruebas que soporten la decisión del ejecutivo, en este caso particular, el IDEAM, entidad técnica idónea para certificar el origen hidrometeorológico del fenómeno de la niña y planeación nacional para determinar el monto del recurso, de igual modo debe hacer la revisión del concepto favorable que emite el Procurador General de la Nación para este asunto en específico.

En consecuencia, la corte constitucional entra a revisar si es competente para la revisión de constitucionalidad o no del decreto 4580 de conformidad con las facultades otorgadas en la constitución política de 1991 como también el Congreso de la República ejerciendo el control político de los decretos expedidos por el ejecutivo, evitando así abusos de poder por esta rama. Por último, la corte analiza los problemas de constitucionalidad y hace un recuento de la naturaleza de los estados de excepción, principios y reglas de los estados de excepción de conformidad con la ley 137 de 1994 determinando los presupuestos de forma, material y supuesto valorativo y resuelve sobre la exequibilidad del decreto 4580 de 2010 que expide el Gobierno Nacional decretando el estado de emergencia económica, social y ecológica por la afectación de la ola invernal de 2010-2011, Fenómeno de la Niña.

### *1.5 Normatividad General - Fase I, II y III Fenómeno De La Niña*

#### *1.5.1 Descripción metodología*

En primer lugar, el estudio de la normatividad, está dentro de los objetivos específicos de esta investigación por cuanto es la ruta para determinar cuáles factores debe contemplar el gobierno nacional para abordar una emergencia económica, social y ecológica con la infraestructura asumida para el momento

de expedición de la declaratoria de excepcionalidad del Fenómeno de la Niña 2010-2012 y en consecuencia hacer las respectivas recomendaciones jurídicos institucionales.

Este numeral contiene la relación y descripción de las normas comunes de la fase I,II, III, normas especiales de la fase I, II, normas especiales de la fase III y decretos declarados inexequibles por la corte constitucional por extemporaneidad en el tiempo especificando el número del decreto, descripción, fecha y numero de sentencia como también sobre su declaración de exequibilidad o no de los decretos expedidos por el gobierno nacional en relación al Fenómeno de la Niña 2010-2011, así mismo la relación de expedición de decretos por Ministerios.

Como metodología de estudio se recoge la clasificación descrita por Planeación Nacional enviada a la corte constitucional para su respetiva revisión constitucional y que a continuación se relacionan:

- Primera Fase: Ayuda Humanitaria o de emergencia, conocida como sub cuenta Colombia Humanitaria.
- Segunda Fase: Rehabilitación, denominada sub cuenta Colombia Humanitaria.
- Tercera Fase: Recuperación, Construcción y Reconstrucción denominado Fondo Adaptación.

#### *1.5.2 Normas Comunes Fase I, II, III*

Noviembre 18 de 2010,

Resolución 573, Expedida por la Directora de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior, por medio del cual se declara la Situación de Calamidad Pública en todo el Territorio Nacional.

Diciembre 07 de 2010,

Decreto 4579, Por el cual se declara la situación de desastre nacional en el Territorio Nacional.

Decreto 4580, Por el cual se declara el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública, en uso de las facultades del artículo 215 de la CP. Declarado exequible sin salvedades sentencia C-156/11 de Marzo 09 de 2011, señalando expresamente que es evidente que los recursos y los instrumentos ordinarios son insuficientes.

#### Diciembre 17

Decreto 4674, Se dictan Normas sobre Evacuación de Personas y otras disposiciones. Declarado exequible Sentencia C-223/2011(marzo 29).MINIS

#### Diciembre 29 de 2010

Decreto 4818, Por el cual se determinan los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales para la vigencia de 2011, expedido por el departamento nacional de planeación.

Decreto 4824. Disposición de Escombros y utilización de fuentes de materiales y *licencias ambientales*. Revisión sentencia 297/2011. Declarado exequible.

Salvo la expresión “los precios de mercado vigentes en el primer semestre del año 2010 y en caso de discrepancia se tomarán como referencia” declarado inexecutable.

Decreto 4825. Se crea un nuevo impuesto al patrimonio y una sobretasa al impuesto al patrimonio ya existente. Declarado Exequible C243/11(abril 4).

Decreto 4827.Disposiciones relacionadas con la prestación del servicio educativo. Declarado exequible. Sentencia C-225/11.

Decreto 4828. Por el cual se dictan disposiciones en el sector agropecuario para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos, Rehabilitación de distritos para construcción, reconstrucción y mejoramiento de viviendas rurales

afectadas, entre otros. Declarado exequible excepto el art 6, expresión “a criterio del ministerio. Sentencia C-300/11.

Decreto 4829. Por el cual se adiciona la Ley 1341 de 2009 con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 4560 de 2010".Declarado exequible excepto parágrafo tercero del artículo 1. Sentencia C226/11.

Decreto 4823. Contratistas y Concesionarios deben contribuir a la emergencia.

Decreto 4831.Por el cual se destinan recursos para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos causados por el fenómeno de La Niña con recursos de regalía. Declarado exequible condicionado a la interpretación de la parte motiva. Sentencia 240C/11.

Decreto 4833. No cobro de los servicios de telecomunicaciones a los damnificados por la situación de desastre nacional.

#### Marzo 17 de 2011

Decreto 827, Por el cual se reglamenta parcialmente el decreto 4702 de 2010 y se hacen unas excepciones a la aplicación del decreto 1737 de 1998, austeridad del gasto y facultad a la junta directiva para adoptar el manual de contratación.

Tabla 3. Normas comunes I, II, III, expedidas por Ministerios

Norma	Descripción	Entidad
Resolución 573 de 2010	Se declara la situación de calamidad en el territorio nacional	Dirección Gestión del Riesgo
Decreto 4579/2010	Se declara la situación de desastre en todo el territorio.	Ministerio del Interior y Justicia.
Decreto 4580/2010	Se declara la situación de emergencia económica, social y ecológica. Art 215 C.P.	
Decreto 4674/2010	Normas sobre Evacuación de Personas y otras disposiciones	
Decreto 4818/2010	Por el cual se determinan los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales para la vigencia de 2011	Planeación Nacional
Decreto 4824/2010	Disposición de Escombros y utilización de fuentes de materiales y licencias ambientales.	Ministerio de Transporte
Decreto 4823/2010	Contratistas y Concesionarios deben contribuir a la emergencia	
Decreto 4825/2010	Se crea un nuevo impuesto al patrimonio y una sobretasa al impuesto al patrimonio ya existente	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Decreto 827/2011	Excepcionalidad austeridad del gasto.	

Decreto 4831/2010	Por el cual se destinan recursos para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos causados por el fenómeno de La Niña con recursos de regalía.	
Decreto 4827	Disposiciones relacionadas con la prestación del servicio educativo.	Ministerio de Educación
Decreto 4828/2010	Rehabilitación de distritos para construcción, reconstrucción y mejoramiento de viviendas rurales afectadas	Ministerio de Agricultura
Resolución 03 /2010	Por la cual se definen las condiciones especiales para la normalización de créditos otorgados en condiciones FINAGRO a productores con predios ubicados en zonas afectadas por la Emergencia Invernal 2010-2011, y se dictan otras disposiciones.	
Resolución 07/2011	Asignación de recursos a través del Banco agrario para vivienda rural de municipios afectados en el departamento del Atlántico.	
Resolución 08/2011	Plan de alivio a deudas para pequeños agricultores del sector agropecuario de usuarios o clientes del banco agrario.	
Resolución 44 /2011	Creación del programa especial de rehabilitación, complementación, reestructuración y fortalecimiento de distritos de adecuación de tierras en las zonas afectadas, con el propósito de contribuir a rehabilitar las tierras de uso agropecuario. Art. 1.	
Resolución 65/2011	Asignación de recursos a través del banco agrario previo convenio con el comité de cafeteros para la asignación de subsidios para la reconstrucción o reubicación de viviendas rural en Gramalote, Santander. Art	
Decreto 4829/2010	Por el cual se adiciona la Ley 1341 de 2009 con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 4560 de 2010	Ministerio Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Decreto 4829/2010	No cobro de los servicios de telecomunicaciones a los damnificados por la situación de desastre nacional.	

Fuente: Elaboración propia

### *1.5.3 Normas Especiales Fase I y II – Sub Cuenta Colombia Humanitaria y revisión constitucional*

#### Diciembre 13 de 2010

Decreto 4627, Por el cual se modifica el presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal 2010, Declarado exequible mediante sentencia C274/2011 (abril 12) “en el entendido de que las partidas transferidas al Fondo Nacional de Calamidades, sólo podrán ser ejecutadas en las zonas y municipios afectados por el desastre y destinadas a la primera fase de ayuda humanitaria”.

Decreto 4628, Sobre expropiación por vía administrativa y otras disposiciones. Declarado exequible mediante sentencia C-227/2011 (marzo 30), con algunas salvedades a saber: “Primero.- Declarar exequible el artículo primero...en el entendido que la medida especial de negociación directa y expropiación administrativa que en él se consagra sólo podrá ser utilizada dentro de las fases de asistencia humanitaria y de rehabilitación. Segundo.- Declarar exequible el

artículo segundo...bajo el entendido que cuando la negociación directa o expropiación administrativa sea decretada por una entidad pública del orden nacional, la destinación del bien deberá estar en consonancia con el plan de ordenamiento territorial de la jurisdicción correspondiente, salvo que la situación de emergencia sea de tales proporciones que se justifique modificar temporalmente el uso del suelo allí previsto y que la facultad allí señalada sólo podrá ser ejercida durante las fases de asistencia humanitaria y de rehabilitación (2014). Tercero.- Declarar exequible el numeral 1º del artículo tercero..., en el entendido que el concepto de avalúo corresponderá al avalúo comercial que se permitirá la revisión del precio a solicitud del titular y, a sus expensas, dentro de un término razonable que no podrá ser inferior a cinco (5) días hábiles contados a partir del momento en que venza el término de notificación de la oferta. En esta eventualidad, el plazo para la aceptación o rechazo de la oferta se contará una vez vencido dicho término. Cuarto.-Declarar exequible el numeral 2º del artículo tercero..., salvo la expresión “calendario” la cual se declara Inexequible. Quinto.- Declarar exequible el numeral 3 del artículo tercero..., salvo las expresiones “calendario” las cuales se declaran Inexequibles. Sexto.- Salvo la expresión “calendario” que se declara inexequible. Declarar exequible el artículo Cuarto del Decreto 4628..., bajo las siguientes condiciones: 6.1 El inciso segundo en el entendido que el valor de la indemnización contemple el precio comercial del bien expropiado.6.2 El inciso tercero en el entendido que puede acudir al recurso de reposición, también para controvertir las causas que dieron origen a la expropiación y si estas guardan conexidad con la limitación establecida en el artículo 1º del decreto 4628. 6.3 El inciso final en el entendido que el juez competente para conocer de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho será el previsto en el Código Contencioso Administrativo. Séptimo.- Declarar Exequible el artículo quinto, sexto y séptimo del Decreto 4628.”.

Decreto 4629, Por el cual se dictan disposiciones sobre agua potable, saneamiento ambiental y mejoramiento ambiental. Declarado exequible bajo los condicionamientos de la parte motiva de la sentencia C- 298/2011 (abril 27). Es

de anotar que el art 45 de la ley 99 de 1993 es modificado por la ley 1450 de 2011 art. 222.

Diciembre 17 de 2010

Decreto 4673, Por el cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 1333 de 2009, y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional, Se autoriza a la autoridad ambiental disponer en forma directa o a través de convenios, el uso de los elementos, medios, equipos, vehículos o implementos respecto de los cuales pese una medida de decomiso preventivo según parágrafo primero del art 1. Declarado exequible. El artículo 1 se declara exequible sujeto únicamente a la fase I de ayuda humanitaria o emergencia. (Sub Cuenta Colombia Humanitario). Sentencia C 222/2011(marzo 29).

Diciembre 21 de 2010

Decreto 4702 de 2010, Creación de la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades en la fase de Atención Humanitaria y Rehabilitación. Declarado exequible, salvo la facultad dada a la junta directiva para reglamentar lo pertinente a las transferencias, al control de utilización y a la legalización de los mismos. Sentencia 193C/11.

Decreto 4703, Por el cual se decretan medidas sobre fuentes de financiamiento en virtud del estado de emergencia económica, social y ecológica. Declarado exequible mediante sentencia C-241/2011(abril 01) con la siguiente salvedad: se extiende únicamente en: “aquellas cantidades y tiempos estrictamente necesarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, mas no de manera permanente ni para financiar proyectos de inversión a largo plazo, los cuales pueden ser incluidos en un Plan Nacional de Desarrollo; (ii) no se exceda la capacidad de pago de la Nación; y (iii) los contratos de empréstitos deberán ser registrados ante la Contraloría General de la República” y aplica únicamente a las fases I y II. (Sub Cuenta Colombia Humanitaria)

Diciembre 22 de 2010

Decreto 4718, Por el cual se liquida la modificación al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2010, contenida en el Decreto 4627 del de 2010, Ministerio de hacienda y crédito público.

Diciembre 23 de 2010

Decreto 4754 de 2010, Por el cual se modifica la Planta de Personal del Ministerio del Interior y de Justicia.

Diciembre 27 de 2010

Decreto 4772 de 2010, Nombramiento del Gerente del Fondo –sub cuenta.

Diciembre 29 de 2010

Decreto 4808. Por el cual se regula una línea de redescuento, con tasa compensada, de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER), para el financiamiento de la atención y prevención de desastres en infraestructura.

Decreto 4822. Suspensión Restricción de pistas. , Expedido por el Ministerio de Transporte. Declarado Exequible sin salvedades. Sentencia C-224/11(marzo 29)

Decreto 4826. Disposiciones sobre bienes de extinción de dominio. Declarado exequible, salvo el inciso segundo del parágrafo primero y artículo 2 que se declaran inexequibles que señalaba que la dirección nacional de estupefacientes podría enajenar directamente o a través de terceras personas, bienes muebles e inmuebles incautados y en proceso de extinción. Además este artículo señalaba que los recursos de dichas ventas se giraban a la cuenta del fondo nacional de calamidades. Sentencia C-296/11

Decreto 4830, Por el cual se modifica un artículo del decreto 4702 de 2010 y se modifica las disposiciones sobre transferencias de recursos y otras disposiciones. Declarado exequible con la explicación a la interpretación de algunas expresiones. El inciso sexto del artículo 14 se declara exequible condicionado a que debe entenderse que el régimen de contratación que allí se menciona regirá por un periodo máximo de un (1) año, contado a partir de la fecha en que se comunique esta sentencia. Sentencia 194C/2011.

Marzo 17 de 2011

Decreto 827, Por el cual se reglamenta parcialmente el decreto 4702 de 2010 y se hacen unas excepciones a la aplicación del decreto 1737 de 1998,

austeridad del gasto y facultad a la junta directiva para adoptar el manual de contratación.

Agosto 16 de 2011.

Decreto 2955, reglamenta parcialmente el decreto 4702 y 4830 de 2010.

Tabla 4. Normas especiales I, II expedidas por Ministerios

Norma	Descripción	Entidad
Decreto 4627/2010	Por el cual se modifica el presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal 2010	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Decreto 4703/2010	Por el cual se decretan medidas sobre fuentes de financiamiento en virtud del estado de emergencia económica, social y ecológica	
Decreto 4718/2010	Por el cual se liquida la modificación al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2010	
Decreto 4808/2010	Por el cual se regula una línea de redescuento, con tasa compensada, de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER)	
Decreto 827/2010	Facultad a la junta directiva para adoptar el manual de contratación, excepcionalidad decretos de austeridad.	
Decreto 4628/2010	Sobre expropiación por vía administrativa y otras disposiciones.	Ministerio del Interior y Justicia
Decreto 4702/ 2010	Creación de la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades en la fase de Atención Humanitaria y Rehabilitación.	
Decreto 4754/ 2010	Transferencias del sector eléctrico para los sectores de agua potable, saneamiento básico y mejoramiento ambiental.	
Decreto 4826/2010	Disposiciones sobre bienes de extinción de dominio.	
Decreto 4830/2010	Se modifica en algunas disposiciones el art sobre transferencia de recursos.	
Decreto 2955/2011	Requisitos legalización, plazos, limitación, reintegros de recursos transferidos a las entidades receptoras	
Decreto 4629/2010	Transferencias del sector eléctrico para los sectores de agua potable, saneamiento básico y mejoramiento ambiental	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Decreto 4673/2010	Autorización de disponer de elementos con medida de decomiso preventivo	
Decreto 4772 de 2010	Nombramiento del Gerente del Fondo	Presidente de la República.

Fuente: Elaboración propia

*1.5.4. Normas Especiales Fase III - Fondo Adaptación y Revisión Constitucional de la Corte Constitucional.*

Diciembre 29 de 2010

Decreto 4819, Por medio del cual se crea el Fondo Adaptación. Declarado exequible mediante Sentencia C-251/11 (abril 6) excepto: “El Consejo Directivo, podrá determinar las cuantías y casos en los cuales sea necesario

adelantar procesos de selección que garanticen la participación pública”, la cual se declara inexecutable.

Decretos 4820.Enajenación participación accionaria Ecopetrol. Declarado inexecutable. Sentencia C241/11

Decreto 4821.Medidas para garantizar el suelo urbanizable para proyectos para construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos PIDU.

Declarado executable por la corte constitucional mediante la sentencia C-299 2011.VIV

Decreto 4832. Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica social y ecológica nacional, facultades de Fonvivienda para contratar gerencias integrales para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social, contratar estudios, adquirir lotes, construir y adquirir vivienda y demás disposiciones. Sentencia 144 C2011 Declarado executable, condicionado al año 2014.

#### Marzo 28 de 2011

Decreto 933 de 2011. Se crea el cargo de gerente.

#### Julio 28 de 2011

Decreto 2524 de 2011, Nombramiento de Cecilia A. Correa, en calidad de Gerente.

#### Agosto 09 de 2011

Decreto 2906 de 2011, Por medio del cual reglamenta el art 5 del decreto 4819 de 2010. Patrimonios autónomos.

#### Agosto 12 de 2011

Decreto 2918 de 2001, Por el cual se reglamenta el artículo 7 del Decreto 4819 de 2010.

Decreto 2919 de 2011, se establece el marco legal salarial y prestacional del Fondo. Decreto 2920 de 2001, se aprueba la planta de personal del fondo.

#### Agosto 18 de 2011.

Decreto 2962 de 2011, Por el cual se reglamenta el artículo 7 del Decreto 4819 de 2010 y se dictan otras disposiciones, reglamentación de la contratación del fondo.

#### Diciembre 16 de 2011

Decreto 4785 de 2011, Por el cual se modifica la estructura del Fondo Adaptación y se determinan las funciones de sus dependencias.

Decreto 4786 de 2011, Por el cual se aprueba la modificación a la planta de personal del Fondo Adaptación

Diciembre 20 de 2011

Decreto 4808 de 2011, Por el cual se modifican los artículos 4 y 9 del Decreto 2962 de 2011. Modifica el procedimiento de selección de contratación.

Tabla 5. Normas especiales del Fondo Adaptación fase III por Ministerios

Decreto 4819/2010	Funciones del consejo directivo, creación del fondo adaptación, régimen contractual, transferencia de recursos y art 5 (partidas que conforman el patrimonio).	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Decreto 4820/2010	Enajenación participación accionaria Ecopetrol. Declarado Inexequible.	
Decreto 827/2011	Excepcionalidad a la aplicación de los decretos de austeridad del gasto.	
Decreto 2906 de 2011	La constitución de patrimonios se realizara a través de la selección objetiva. Transitoriamente por autorización del consejo directivo esta actividad la ejercerá la fiduciaria la previsorora. Facultad al Consejo directivo para adoptar el manual de contratación. Art. 4	
Decreto 2918 de 2011	Definición de estructura del fondo, funciones y otras funciones del consejo directivo.	
Decreto 2919 de 2011	Marco legal salarial y prestacional del Fondo.	
Decreto 2920 /2011	Se aprueba la planta de personal del fondo.	
Decreto 2962/2011	Principios, registro de proyectos y de proveedores, procedimiento de selección garantías, estudios previos, comité asesores, preparación de las convocatorias.	
Decreto 4785/2011	Modificación de la estructura del fondo. 1) consejo directivo 2) Gerencia. Oficina asesora de planeación y cumplimiento 3) Subgerencia de riesgo, de estructuración, de proyectos, de gestión del riesgo 4) secretaria general 5) órganos de asesoría y coordinación.	
Decreto 4786/2011	Se aprueba la planta de personal del fondo.	
Decreto 4808/2011	Por el cual se modifican los artículos 4 y 9 del Decreto 2962 de 2011 modifica el procedimiento de selección de contratación	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
Decreto 4821/2011	Proyectos integrales de desarrollo urbano (PIDU), procedimiento para el anuncio, formulación y concertación , la aprobación y la adopción de proyectos integrales de desarrollo urbano, recursos de los proyectos de desarrollo urbano	
Decreto 1490 /2011	Se reglamenta parcialmente el decreto 4821/2011. PIDU.	
Decreto 4832/2011	Facultades de FONVIVIENDA para contratar gerencias integrales para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social, contratar estudios, adquirir lotes, construir y adquirir vivienda y demás disposiciones.	

Fuente: Elaboración propia

### *1.5.5. Decretos Derogados por la Corte Constitucional*

Los decretos que se relaciona fueron declarados inexequibles por extemporaneidad en la adopción de medidas de excepción según la corte constitucional.

Decreto 015, Límites de Velocidades, Expedido por el Ministerio de Transporte, 06 de Enero de 2011<sup>31</sup>.

Decreto 016, Empleo de Emergencia, Ministerio de Protección Social, Enero 06 de 2011<sup>32</sup>.

Decreto 017, Medidas en Salud, Ministerio de Protección Social, Enero 06 de 2011<sup>33</sup>.

Decreto 020, Se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública. Presidencia y Ministerios, Enero 07 de 2011<sup>34</sup>.

Decreto 125 Programa especial de Reforestación Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Enero 20 de 2011.

Decreto 126 del 20 de Enero de 2011, medidas para el sector Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Reforestación

Decreto 127. Inversión de recursos para la infraestructura escolar. Expedido por el Ministerio de Educación, Enero 20 de 2011.

Decreto 128, Medidas especiales de tributo, Expedido por el Ministerio de Hacienda, Enero 20 de 2011.

Decreto 129, Subsidio Servicios Domiciliarios, Presidencia de la República. Enero 20 de 2011.

Decreto 130, Se modifica el 016. Empleo de Emergencia, Ministerio de Protección Social. Enero 20 de 2011<sup>35</sup>.

Decreto 141, Por lo cual se crea el ministerio del medio ambiente, se reordena el sector público entre otras disposiciones. Expedido por Ministerio de Ambiente, Vivienda y se modifican los artículos 24,25,26,27,28,29,31,33,37,41,44,45,65 y 66 de la Ley 99 de 1.993, y se adoptan otras disposiciones. Fusión y denominaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales. Enero 21 de 2011<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Declarado Inexequible mediante Sentencia C-219/11 por extemporaneidad de medida de excepción.

<sup>32</sup> Declarado Inexequible mediante Sentencia C-217/11 por extemporaneidad de medida de excepción.

<sup>33</sup> Declarado Inexequible mediante Sentencia C-218/11 por extemporaneidad de medida de excepción.

<sup>34</sup> Declarado Inexequible mediante Sentencia C-216/11 por extemporaneidad de medida de excepción.

<sup>35</sup> Declarado Inexequible mediante Sentencia C-252/11 por extemporaneidad de medida de excepción.

<sup>36</sup> Declarado Inexequible mediante Sentencia C-252/11 por extemporaneidad de medida de excepción.

Decreto 142, Se adiciona el decreto 4819. Transferencias del 21 de Enero de 2011. Presidencia de la República, Enero 21 de 2011

Decreto 143, Expropiación. Presidencia de la República. Se adiciona un numeral al art 1 y se modifica el art 2 del decreto 4628 de 2010. Enero 21 de 2011<sup>37</sup>.

Decreto 144, Planes Municipales de Reducción de Riesgo, Expedido por Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Enero 21 de 2011<sup>38</sup>.

Decreto 145, se modifica el presupuesto vigencia fiscal 2011, Expedido por el Ministerio de Hacienda, Enero 21 de 2011<sup>39</sup>.

Decreto 146, Medidas de eficiencia y control en el manejo de los dineros, Presidencia de la República – Ministerios, Enero 21 de 2011<sup>40</sup>.

## 1.6 Actas Fase I, II, III

### 1.6.1 Sub Cuenta Colombia Humanitaria:

El día 29 de diciembre de 2010, en el palacio de Nariño, se da la primera reunión de la junta directiva del fondo nacional de calamidades, actualmente fondo nacional de gestión del riesgo, con presencia del Presidente Santos, cuyo objeto fue poner en marcha el proceso de ayuda humanitaria y de rehabilitación de las zonas afectadas por la ola invernal. Se da inicio con la aprobación del presupuesto del fondo, el reglamento de la junta directiva, creación de la sub-cuenta Colombia humanitaria y revisión de solicitudes de algunas entidades entre otros asuntos. El desarrollo de estas actas esta en el numeral 18.1 a través de circulares.

### 1.6.2 Fondo Adaptación<sup>41</sup>:

La primera reunión del Consejo Directivo se da el 24 de Mayo de 2011, aproximadamente cinco meses después de expedirse el decreto que dio origen

---

<sup>37</sup> Declarado Inexequible mediante Sentencia C-257/11 por extemporaneidad de medida de excepción.

<sup>38</sup> Declarado Inexequible mediante Sentencia C-253/11 por extemporaneidad de medida de excepción.

<sup>39</sup> Declarado Inexequible mediante Sentencia C-336/11 por extemporaneidad de medida de excepción.

<sup>40</sup> Declarado Inexequible mediante Sentencia C-246/11 por extemporaneidad de medida de excepción

<sup>41</sup> Fuente:Paginaweb.fondodeadaptacion.com

al fondo de adaptación, posteriormente se da la segunda reunión en julio 21 y posteriormente en, agosto 18, septiembre 29, Octubre 20, Octubre 27, Noviembre 24, Diciembre 15, Febrero 02, Marzo 21, Marzo 29 y Mayo 16 de 2012 hasta la culminación prevista por la ley.

Con el propósito de entender la metodología y mecánica como se desarrolla este tipo de procesos excepcionales se transcribe, se resume y se interpreta algunas actas que materializan las decisiones del consejo directivo de conformidad con las funciones asignadas en el artículo 3 del decreto 4819.

Acta No 1: El punto de partida del primer comité es la aprobación del manual de priorización y selección de proyectos elaborado por la firma Mckinsey&Company Colombia, para que este sea utilizado como criterio rector para identificar y priorizar proyectos del fondo, en el entendido de ser una guía y sin perjuicio que el gobierno pueda presentar otros proyectos. Es de anotar que hay una imprecisión en esta decisión por cuanto no se tiene en cuenta el art 3, numeral 5 del decreto 4819 que dispone entre otras funciones del consejo directivo adoptar el plan de acción preparado por los comités para la fase de recuperación, construcción y reconstrucción el cual deberá integrarse al plan de acción de las fases de atención humanitaria y rehabilitación al que hace referencia el decreto 4702<sup>42</sup>. En efecto, el consejo directivo da alcance en el acta número 7 de incluir en la metodología de la priorización de proyectos el plan de acción en la forma como lo determinan los decretos y publica en su página web el plan de acción de fecha octubre de 2011<sup>43</sup>.

Así mismo, se discute el alcance de responsabilidad de la contratación y se precisa que de conformidad con los decretos de creación le compete al fondo de adaptación la responsabilidad contractual a diferencia de la sub cuenta Colombia humanitaria que por ley facultad la transferencia de recursos a las entidades receptoras. Con respecto a la iniciación de los proyectos se acuerda entre las partes empezar con proyectos ya priorizados por el gobierno y que se encuentren en la etapa de estructuración. Se requiere además, que el fondo

---

<sup>42</sup> Decreto 4702 de 2010, creación del fondo nacional de calamidades, sub cuenta Colombia Humanitaria.

<sup>43</sup> Fuente: pagina [fondodeadaptacion.gov.co](http://fondodeadaptacion.gov.co) Plan de Acción, Octubre de 2011.

colabore con las entidades territoriales en los proyectos que puedan ser financiados con recursos de regalías.

Entre otros asuntos, se define que no se dará trato diferencial entre los estructuradores nacionales y extranjeros por cuanto se tendrá como objetivo tener los mejores. De otra parte se discute la asignación salarial de los profesionales del fondo tomando como decisión que tendrá la flexibilidad para competir con el mercado laboral.

También se deja claro el alcance de la intervención del fondo con respecto a la facultad de financiar otros proyectos que no sean de infraestructura como también se aprueba que las interventorías a realizar a los proyectos sean partícipes las universidades de la región.

Por último, se aprueban los estatutos y reglamento pero sujeto a los ajustes pertinentes y nueva aprobación por el máximo órgano.

Acta No 2: En primer lugar, se da la presentación del informe de la CEPAL Y BID, sobre la evaluación preliminar del impacto social, económico y ambiental del fenómeno de la niña 2010-2011<sup>44</sup>. Si es cierto en esta acta no se menciona el valor total de los daños se procede a transcribir apartes del informe, en los siguientes términos:

“el total de daños en esta valoración alcanza 11,2 billones de pesos equivalentes a 6.052 millones de dólares (cuadro II.1). De estos, 6,9 billones (61%) representan una afectación del acervo de capital productivo. El total de los daños suma un equivalente a 5,7 de la formación bruta de capital fijo anual en el país.

Los sectores con mayor participación en los daños son hábitat (44%) e infraestructura (38%); le siguen los de servicios sociales y administración pública (11%) y los sectores productivos (7%). En hábitat, el sector más importante fue vivienda (38% de los daños totales), y entre este; las viviendas

---

<sup>44</sup>Fuente: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones). En el Manual de evaluación del impacto social, económico y ambiental de la CEPAL (2003) los daños: (...) son aquellos que sufren los activos inmovilizados, destruidos o dañados, y los infligidos a las existencias (bienes finales y en proceso, materias primas, materiales y repuestos) (...). Se trata de los perjuicios que sufrieron los acervos durante el siniestro. Entre los principales rubros de esta categoría se cuentan la destrucción total o parcial de infraestructura física, edificios, instalaciones, maquinaria, equipos, medios de transporte y almacenaje, mobiliario; perjuicios en las tierras de cultivo, en obras de riego, embalses, etcétera.

con pérdida total (24% de los daños totales). Este indicador refleja la tragedia social que produjo la ola invernal, debido a la cantidad de personas que quedaron sin techo”.

A diferencia del terremoto del eje cafetero de 1999, los daños totales, directos e indirectos, se estimaron por la CEPAL Y PNUD<sup>45</sup>, en la suma de 2,786 miles de millones de pesos colombianos.

El propósito de estos estudios responde a la necesidad de los gobiernos como herramienta o instrumento necesario para evaluar los impactos por sectores y costo total aproximado del desastre y tener un mapa de aproximación de la realidad del desastre.

Continuando con esta acta, se tiene claro que la población afectada para efectos de subsidios y de intervención es la información oficial suministrada por el DANE.

Se retoma el tema de intervención de los proyectos de infraestructura y se recuerda que deben estar enmarcadas en las intervenciones regionales promovidas por el plan nacional de desarrollo 2010-2014, mesas de trabajo con ministerios y consejerías en identificación de proyectos,

Se da aprobación por ultimo a los estatutos, reglamento, manual de contratación, planta provisional, estructura del fondo y se deja sujeto a estudio el manual de auditoría y buen gobierno.

Acta No 3: Para abordar el tema del procedimiento de la ejecución de recursos tratado en esta acta, se debe recordar que en los últimos 30 años se han producido fenómenos de origen geológico, hidrometeorológico, vulcanológico que han desbordado la capacidad de los gobiernos y se han visto sujetos a declarar el estado de excepcionalidad de emergencia económica, social y ecológica que trae como resultado la expedición de una normatividad especial y diferente en cada uno de los eventos. Para este evento específico, el gobierno nacional a través de los decretos de excepción decide la contratación de patrimonios autónomos previa selección objetiva a diferencia del gobierno

---

<sup>45</sup>El terremoto de enero de 1999 en Colombia: Impacto socioeconómico del desastre en la zona del eje cafeteo. PNUD-CEPAL, Mayo 03 de 1999. Los resultados de la evaluación realizada muestran que los daños causados por el terremoto que afectó el eje cafetero alcanzan una magnitud considerable aunque equivale a poco más del 2.2% del PIB nacional en 1998.

Pastrana en el caso del FOREC que aplico el art 3 del decreto 919 de 1989 cuyo patrimonio autónomo es de creación legal y para tal efecto es la Fiduciaria la Previsora. Ahora bien, el Consejo directivo del fondo de adaptación autoriza a esta fiduciaria de manera temporal mientras se realiza la selección de manera objetiva a cumplir como administradora del patrimonio.

Asuntos como, la priorización de proyecto como gramalote y canal de dique hacen parte de esta acta.

Acta No 4: En efecto la interpretación de los decretos de excepción como la revisión de constitucionalidad de los decretos de excepción por la corte constitucional hace parte de las dificultades que se deben abordar en estos eventos. Ejemplo de esta situación, se da en la aprobación de actas anteriores con respecto al manual de contratación, sin tener en cuenta el pronunciamiento de declaratoria de inexecutable de la corte de derogar la facultad dada en los decretos de excepción al consejo directivo del fondo adaptación de reglamentar el proceso de contratación, siendo esta una facultad exclusiva del presidente de la republica y no de este órgano. El art 4 del decreto 2906 y el decreto 2962<sup>46</sup> subsana este impase y a través de la Resolución 001 de 2012, el consejo directivo adopta el manual de contratación y supervisión del fondo, un año después de la creación de esta entidad.

Así mismo, se toman decisiones como la publicidad de sus actuaciones en la página web del fondo de adaptación en este caso puntual, el procedimiento de priorización de proyectos de la firma Mckinsey.

Intervienen el ministerio de educación, Cultura, y del ICBF con requerimientos para la rehabilitación y reconstrucción de infraestructura como también se discute el tema de la mojana y canal dique.

Finalmente, se establece fecha límite para la radicación de los proyectos como también la solicitud de inventarios con su respectiva capacidad de cofinanciar de los Ministerios.

Acta No 5 y 6: Se da claridad con respecto a la función que tiene el consejo directivo en el art 3 # 9 del decreto 4819 de 2010, en relación a adoptar el plan

---

<sup>46</sup> Por el cual se reglamenta el proceso de contratación del fondo de adaptación.

de acción para la fase de recuperación, construcción y reconstrucción con el plan de acción de las fases de atención humanitaria y rehabilitación, apreciaciones del manual de contratación (decreto 2906 de 2011).

También, se da aprobación de la modificación de la planta de personal del fondo previa aprobación de las entidades competentes.

Acta No 7: Se autoriza complementar la metodología inicial para la priorización y selección de proyectos por recomendación del director de planeación por cuanto considera que el número de proyectos supera el valor presupuestado. Por otra parte, se realiza el análisis del monto del recurso del estudio de pre factibilidad de gramalote a realizar por Servivienda. Estudio de pre factibilidad que puede ser sujeto a una investigación de tipo fiscal sino cumple con la sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales de conformidad con la ley 610 de 200, art 3.

Así mismo se da la aprobación del programa nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas para la atención de hogares damnificados. La estimación del número de vivienda es de 109.361 incluidas obras de urbanismo. Decisión que se toma, once meses después de la creación de la entidad.

Acta No 8: Aprobación del proyecto estructuración integral para los proyectos de corredores viales afectados por los eventos del fenómeno de la niña (Manizales – Honda –Villeta; Cúcuta - Bogotá; Aguaclara – Ocaña -Cúcuta; Bucaramanga- Barrancabermeja y Remedios), aprobación de incluir en la metodología de priorización de proyectos los sectores de i) medio ambiente ii) vivienda iii) acueducto y alcantarillado iv) educación , cultura, ICBF y deporte v) salud vi) transporte vii) agropecuario viii) infraestructura de mitigación.

Acta No 9. Es de resaltar que se adiciona a la metodología de la priorización de proyectos la siguiente clasificación: i) municipios con grado de más afectación ii) grado de vulnerabilidad iii) capacidad institucional (negrillas fuera del texto), aprobación proyectos de agricultura y salud entre otros.

Acta No 10. Llama la atención que transcurrido diez meses se mencione por primera vez el enfoque para la incorporación de la gestión del riesgo en las

acciones del fondo de adaptación como lo denominan taxativamente, adicionalmente se aprueban proyectos en el sector transporte.

Acta No 11. Quince meses después, el consejo directivo da la aprobación de la contratación directa de operadores zonales como COMFAMA, Fundación Cemex y COMFENALCO Valle para ejecutarla construcción de viviendas. Para tal efecto, se hace el análisis del modelo FOREC, Ministerio de vivienda ciudad y territorio-Banco Agrario y Colombia Humanitaria para la construcción y reconstrucción de viviendas.

A diferencia del modelo FOREC, que a los seis meses de creación de la entidad, la directora ejecutiva<sup>47</sup>, previa aprobación de la junta directiva, suscribe los contratos de administración delegada denominados “Mandato sin Representación” con quince (15)<sup>48</sup>ONGs que fueron seleccionadas través de convocatoria pública y nueva (9)<sup>49</sup>ONGs a través de convocatorias cerradas realizada por la Confederación Colombiana de ONG “CCONG<sup>50</sup>. Para los efectos de esta convocatoria se entiende por Gerente de Zona: “La organización o instancia administrativa, gremial o académica que, en coordinación con los gobiernos nacional, departamentales y municipales, hace efectiva a través de proyectos y programas la recuperación, social, económica, física y ecológica de la zona asignada, entendida esta como municipio completo, su zona urbana o rural o alguna parte de las mismas, según lo defina FOREC, bajo los lineamientos que determine el plan de ordenamiento territorial, en concertación con las autoridades locales y las políticas y lineamientos que determine el fondo”.<sup>51</sup>

Hay que decir, que la Gerencia Zonal, Corporación Antioquia Presente, Compartir, Cámara de Comercio de Armenia, Cámara de Comercio de Pereira y

<sup>47</sup> El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero conto con dos directores, el primero María Mercedes Botero de Ángel y el segundo el Doctor Everardo Murillo Sánchez que inicia su labor en agosto de 1999 hasta el 25 de enero de 2002, fecha de terminación del proyecto.

<sup>48</sup> FUNDAEMPRESA, Cámara Junior, CETEC- AVP, CENCOA, FENAVIP, Fundación Restrepo Barco, Universidad de Antioquia, Fundación CONCRETETO- Codesarrollo, CENAPROV, Fundación Solidaridad por Colombia, ACODAL, FUNDECOMERCIO, Fondo de Solidaridad del Valle, FEDEVIVENDA.

<sup>49</sup> Cámara de Comercio de Manizales, CONFAMA, FES, Fundación Carvajal, Corporación Minuto de Dios, Universidad Nacional, Servivienda, Asociación para el desarrollo de Caldas, Fundación para el desarrollo.

<sup>50</sup> La Dra., Inés Useche de Brill, en calidad de Directora de la Confederación Colombiana de ONG, encargada de la convocatoria.

<sup>51</sup> Documento: Confederación Colombiana de ONG. Requisitos de la convocatoria.

Federación Nacional de Cafeteros fueron seleccionadas como proyectos pilotos a través de contratación directa suscribiendo los contratos de administración delegada en marzo del 99, tres meses después de su creación.<sup>52</sup>

El modelo Colombia Humanitaria, también responde de manera inmediata la reparación de viviendas

Con respecto a la reconstrucción de vivienda rural, la entidad que asume este rol en el caso del Fondo Adaptación, es el SENA en 89 municipios con menos de 100 viviendas reportadas. El banco agrario y sociedad colombiana de arquitectos asume la zona rural de bolívar para la construcción de 2.577 viviendas destruidas. Para esta intervención se aprueban casas prefabricadas<sup>53</sup> seleccionadas mediante concurso nacional. El fondo aporta la suma de \$8.344.547 y el banco la suma de \$13.390.000. Es de anotar que en ambos casos se realiza a través de la contratación directa.

A diferencia del FOREC y la Sub Cuenta Colombia Humanitaria, la entidad que asume la reconstrucción de zona cafetera rural cafetera o no, es la Federación Nacional de Cafeteros a través de la contratación directa.

Ahora bien, la junta directiva recomienda para la intervención de reparación de viviendas incluir las normas de sismo resistencia.

Finalmente, se aprueba el proceso de reasentamiento de Gramalote conforme a la metodología del Banco Mundial de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre.

Acta No 12. Lamentablemente se discute la dificultad en la aprobación de licencias ambientales ocasionando atrasos en los proyectos como también se da el requerimiento de la junta directiva a la directora en la definición del lote para la reconstrucción de Gramalote.

---

<sup>52</sup> Antioquia Presente delegada para la reconstrucción del municipio de la Tebaida en el departamento del Quindío; Compartir, encargada de la reconstrucción del municipio de Montenegro en el departamento del Quindío; Cámara de Comercio, delegada para la reconstrucción del centro de la ciudad capital del departamento del Quindío, (Armenia) y Cámara de Comercio para la reconstrucción de la ciudad de Pereira, departamento de Risaralda y Federación Nacional de Cafeteros para la zona rural cafetera y no cafetera.

<sup>53</sup>En referencia a las casas prefabricadas se debe revisar a la luz de las normas sismorresistentes y demás normas complementarias.

## 1.7 Resoluciones Fase I, II, II

### 1.7.1 Sub Cuenta Colombia Humanitaria:

Procedimiento para manejo de rendimientos generados en los recursos depositados en carteras colectivas administradas por la fiduciaria la Previsora S.A. marco legal (No. 2); Resolución ejecución obras mayores (No. 6); Resolución obras mayores no viales (No. 8).

### 1.7.2 Fondo Adaptación:

De conformidad con la página web el fondo adaptación mediante Resolución 3 aprobó los estatutos internos del fondo que contiene siete capítulos descritos de la siguiente forma: capítulo I) naturaleza jurídica, domicilio, objeto y funciones, capítulo II) órganos de dirección y administración, capítulo III) estructura, capítulo IV) régimen de personal, capítulo v) patrimonio capítulo VI) control fiscal, interno y administrativo, capítulo VII) régimen jurídico de actos y contratos.

Entre otras resoluciones, se adopta el manual de contratación y supervisión del fondo adaptación, que permite al fondo hacer uso de la selección directa, convocatoria abierta o convocatoria cerrada.

## 1.8 Circulares Fase I, III

### 1.8.1 Circulares Sub Cuenta Colombia Humanitaria

La Gerencia del Fondo ha expedido sesenta y tres (63) circulares con corte agosto 31 de 2012. El alcance de intervención de la sub cuenta Colombia humanitaria comprende la *ayuda humanitaria y rehabilitación*. La primera fase, es decir, *ayuda humanitaria* consiste en la entrega de Kits de alimentos, aseo según composición familiar como también la construcción de alojamiento temporal o pago de contratos de arrendamiento y la segunda fase denominada *rehabilitación* están las intervenciones de obras menores y mayores.

A continuación se hace una lectura resumida y transcrita de las circulares firmadas por el gerente del fondo sub cuenta Colombia humanitaria<sup>54</sup> y en algunos casos con la vicepresidencia de la fiduciaria la previsora en calidad de representante legal y administrador del fideicomiso dirigida a gobernadores y alcaldes de los municipios afectados por la ola invernal con la finalidad de apreciar la diferencia entre un proceso en condiciones normales a este tipo de eventos que denota que se ajustan los procedimientos de manera permanente. Circular 2 a 10. En el orden mencionado, se destaca la aprobación de la junta directiva de la ejecución de obras menores hasta por \$250.000.000 previa revisión de Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, llamado de atención para suscribir entre la entidad territorial y el operador los contratos con fecha plazo máximo de febrero 2 de 2011 suscrita por el alto consejero de la Acción Social, Diego Andrés Molano (gerente encargado), aprobación de la junta directiva de bonos, cambio de destinación específica de rubro previa aprobación del Crepad y Clopad en lo referente al Kit de mercado y aseo de los damnificados, firma del documento denominado compromiso ético por gobernadores y alcaldes, planeación de la ejecución del plan de acción en coordinación con la Dirección de Gestión del Riesgo<sup>55</sup> e informes semanales del mismo; se pacta el 5% de administración que se consideran honorarios para los operadores; recordatorio del proceso de legalización ante la fiduciaria la previsora en calidad de administradora de los recursos por las entidades receptoras, según fideicomiso legal<sup>56</sup>, requerimiento de contratar interventores con un reconocimiento máximo de 5% del total del contrato; aprobación del pago por concepto de arrendamiento a damnificados y por último se especifica que el régimen contractual a aplicar es de derecho privado aplicando los artículos 14 a 18 de la ley 80 y ley 1150.

Circular 14 a 18. Con respecto a la aprobación de *otros gastos operativos* en alimentos, aseo, reparación de vivienda y alojamiento temporal, la gerencia del fondo nacional de calamidades (sub cuenta Colombia humanitaria), asume el

---

<sup>54</sup>Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co)

<sup>55</sup> Decreto 4702, artículo segundo, numeral 3.

<sup>56</sup> Decreto 919 de 1989, art.70.

excedente del valor del techo inicialmente aprobado previa justificación y cumplimiento de requisitos entregado a gobernaciones y alcaldías. Ejemplo de esta situación se da en los kit de alimentos y aseo en relación al pago por el empaque de mano de obra y materiales y en el caso de los alojamientos temporales, se da en transporte de personal, equipo y materiales. (Mayo 12 de 2011). Hay que decir, que se aprueba modificar las condiciones iniciales que estableció la gerencia en compra de kit de alimentos y aseo con respecto a sus ítems pero sujeto a cumplir con la nutrición del damnificado. También se dan los lineamientos sobre el régimen de contratación a aplicar por las entidades receptoras de las transferencias de los recursos, en el entendido de aplicar el régimen privado pero sujeto a los principios de la función pública. De igual modo, recomendaciones sobre el manejo ético de los recursos públicos con énfasis en el proceso electoral de elección a gobernaciones y alcaldías. (Mayo 18 de 2011). Se incluye el lineamiento sobre las obligaciones de interventores desde lo técnico, financiero y administrativo y se determina que el valor a pagar por este concepto es hasta un 5% para la fase de ayudas humanitarias y alojamientos. Se anexa a esta circular formatos para diligenciar, recordatorio de tasa e impuestos en el sentido de aclarar que la única excepcionalidad es el manejo de la cuenta del 4x 1000, todos los demás gravámenes son de obligatorio cumplimiento (IVA, impuestos).

Circular 21 Articulación Del Plan De Ordenamiento Territorial y Gestión Del Riesgo (junio 23 de 2011). Esta circular contiene algunas disposiciones de la ley 388 de 1997 como criterio para incluir el riesgo como un instrumento en la planificación. Así mismo, recuerda a las entidades territoriales aplicar el decreto 4002 de 2004.

Circular 22 al 30: En primer lugar, se permite dar continuidad al proceso de contratación de las obras, no obstante, en encontrarse el país en ley de garantías. Situación esta, que genero inconformidad en muchos sectores de la población por cuanto dio lugar a varias interpretaciones.

Así mismo, se fija el 30 de junio de 2012, como fecha límite para recibir solicitudes de la fase I y II. De igual modo, se presentan las recomendaciones de

la federación de aseguradoras, desarrollo del decreto 2955 de 2011, recordatorio de la adición de otro numeral del art 48 del código disciplinario, en el sentido de elevar a falta gravísima el no cumplimiento a las funciones relacionadas con la prevención y atención de desastre.

Circular 30 a 40: la titularidad de los bienes comprados con recursos del fondo nacional quedara a cargo de las entidades territoriales previa suscripción del contrato con la fiduciaria la previsor a fijando unas obligaciones específicas; se determina el procedimiento para la apertura de encargos fiduciarios como recomendaciones para la prevención de fraudes.

Por otra parte, se hace mención a la sentencia 194 de 2011 que señala que las entidades receptoras podrán contratar con el régimen especial de contratación hasta el 18 de marzo de 2012, a diferencia, del proceso de la reconstrucción del eje cafetero (FOREC) que no determino plazo alguno para contratar con el régimen especial de contratación.

Finalmente, es importante recordar que el treinta (30) de Octubre de 2010, diez meses después de la creación de la Sub Cuenta Colombia Humanitaria, se da en el país el proceso de elección de Gobernadores y Alcaldes que obliga a Colombia Humanitaria, a diseñar estrategias de empalme con los nuevos mandatarios con el fin de recibir y dar continuidad a las obras, proyectos y acciones de los anteriores mandatarios.

Circular 41 a la 56: Entre otras, se fija el plazo de treinta (30) de junio de 2012 para dar por terminado el proceso de reparación de viviendas, informe de empalme de mandatarios, lineamientos generales a los nuevos mandatarios, nuevas línea de atención, la no viabilidad de solicitud de recursos nuevos, recordatorio de fecha límite de contratación por el régimen excepcional (marzo 18); disposiciones sobre el cierre técnico y financiero; recordatorio de la aplicación de los art 14 al 18 de la ley 80 y 1150 en caso de incumplimiento del contratista de obras mayores y menores; advertencia a los nuevos gobernadores y alcaldes por omisión o ineficiencia; recomendaciones a las entidades que deban contratar después del 18 de marzo de 2010 y por último la circular 56 señala la disponibilidad de 3.1 billón de pesos disponible para pagar.

Circular 57. Esta circular da cumplimiento a la disposición contemplada en el decreto 2955 de 2011 en referencia a determinar como fecha de plazo o límite para comprometer o ejecutar recursos para obras mayores, obras menores y contención de agua de las transferencias de recursos aprobada por la junta directiva a las entidades territoriales el día 15 de abril de 2012.

Circular 58: Se amplía como plazo máximo, la reparación de viviendas y la construcción de alojamientos el día treinta (30) de octubre de 2012, en caso contrario, se sujeta la entidad territorial a la devolución del recurso público. También se fija el día dos (02) de mayo de 2012, como fecha para la aprobación del lote para la construcción de albergues, en caso contrario se debe proceder a la devolución del recurso.

Circular 59: Hace referencia al cumplimiento de las entidades territoriales reportar por el sistema SIENGE los informes para proceder al pago y legalización de recursos.

Circular 60. Se incluye hasta el 7% de reconocimiento de seguridad y vigilancia por concepto de otros gastos operativos.

Circular 61: Notificación a los gobernadores y alcaldes en el acompañamiento de firmas consultoras en relación al seguimiento y control de albergues temporales.

Circular 62 y 63. Fija plazo a las entidades territoriales para el pago por concepto de arrendamiento a los hogares damnificados, aprobado en la vigencia año 2011. En caso de no cancelación en el plazo pactado, esta debe ser reintegrada.

### *1.9 Modelos de intervención*

#### *1.9.1 Sub Cuenta Colombia Humanitaria*

Según la CEPAL – BID, (2000), el cuadro adjunto, hace relación a la población afectada y a los daños totales en millones de dólares generado por los desastres como el volcán Nevado del Ruiz y avalancha de Armero, el terremoto del Eje Cafetero. De igual modo, la CEPAL y BID (2010-2011), registra la

población afectada ocasionada por el Fenómeno de la Niña. El mayor número de damnificados directos se presenta por inundaciones, le sigue, por causas sísmicas y por último por erupción volcánica. Sin embargo, la mayor concentración de damnificados directo se da en el terremoto del eje cafetero. El tipo de evento que registra más daños totales en millones de dólares, en estos últimos 30 años, es el Fenómeno de la Niña, seguido del terremoto del eje cafetero y la erupción volcán nevado del Ruiz y avalancha Armero. Los sectores con mayor afectación<sup>57</sup> son hábitat, infraestructura, servicios sociales y administración pública y los sectores productivos. En su orden, (44%), (38%), (11%) y (7%).

Tabla 6. Cuadro comparativo desastres Colombia

Fecha	Lugar	Tipo de evento	Población afectada		Daños totales (millones de dólares 1998)			
			Muertos	Damnif. directos	Total	Directo	Indir.	Efecto sector externo
Nov./ 13 de 1985		Erupción Volcán nevado del Ruiz avalancha en armero Chinchina	22.000	200.000	465	321	144	93
Enero 25 de 1999	Eje Cafetero (3dptos)	Terremoto en la zona del Eje Cafetero	1.185	559.401	1.508	1.391	188	102
Dic./ 02 de 2010	29 dpto.	Fenómeno de la Niña 2010-2011	467	3.685.445	6.052			

Fuente: Eventos Noviembre 13 y Enero 25. CEPAL –BID.Un tema del desarrollo: La reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres, Zapata Ricardo, Caballero Rómulo, (2000).Fuente: Evento Fenómeno de la Niña cálculos CEPAL, a partir de reporte 2 de enero de 2012 de la ungrd-dapre, con corte a 31 de mayo de 2011. Informe CEPAL –BID Valoración de daños y pérdidas Ola invernal 2010-2011.

El esquema general, aplicado al fenómeno de la niña 2010-2011, comienza a partir de la declaratoria de calamidad pública, luego, la situación de desastre y finalmente con la declaratoria del estado de excepción en la modalidad de *emergencia, económica, social y ecológica* debido a la magnitud de los hechos

<sup>57</sup>Informe CEPAL –BID Valoración de daños y pérdidas Ola invernal 2010-2011.

que desbordo las funciones del ejecutivo además de ser insuficientes los recursos asignados al Sistema Nacional para la Prevención y Desastres. En relación con lo daños y pérdidas de la fase I y II, se estima un presupuesto total de \$5.378.869.642.330 millones <sup>58</sup>. En efecto, el gerente del Fondo Nacional de Calamidades Sub Cuenta Colombia Humanitaria, afirma:<sup>59</sup> Cerca de 4 millones de personas son afectadas por la tragedia invernal en 29 departamentos y 1.068 municipios, distribución de 39 mil toneladas de alimento y kits de aseo para 561 mil familias (2.8 millones de personas), 53 mil viviendas reparadas de las 102 mil programadas para reparación y construcción, 4.334 alojamientos temporales, se han beneficiado 59 mil familias con 96 mil arriendos. La unidad nacional de gestión del riesgo de desastre (UNGRD), atendió a 173 mil familias con ayuda de emergencia entregando 57 mil colchonetas, 92 mil Kits. El Ministerio de Salud, entregó 200 mil dosis de vacunación. El MEN hizo entrega de la donación de 250 mil kits escolares y la Pastoral Social capacito en 56 municipios a 16 mil familias damnificadas, para desarrollar proyectos de vida.

De igual modo, se aprobaron 7.890 proyectos de rehabilitación de los cuales 4.283 están a cargo de las Gobernaciones y Alcaldías (de 11 mil proyectos que inicialmente presentaron) y que corresponde a obras de infraestructura como vías, puentes, muros de contención, contención de taludes, obras de acueducto y saneamiento, maquinarias, canalización de aguas etc. Los demás, es decir, 3.606 proyectos están a cargo de los Ministerios (Educación, Agricultura, Defensa, Vivienda) y en instituciones de carácter nacional como INVIAS, IDEAM, IGAC, ICBF, DPS, Aeronáutica Civil, Agencia Nacional de infraestructura y en entidades de naturaleza privada como la Confederación Colombiana de ONGS, Federación Nacional de Cafeteros y el Secretariado Nacional de Pastoral Social.

Por otra parte, el gobierno decide separar la fase de ayuda humanitaria y rehabilitación de la fase de recuperación, construcción y reconstrucción la

---

<sup>58</sup> Fuente: ColombiaHumanitaria.gov.co.FechadecorteFiduprevisora:24deagosto 2010

<sup>59</sup>Murillo Sanchez, Everardo Gestión Humanitaria en Clave de Innovación en la experiencia de Colombia Humanitaria , Memorias Cartagena, Septiembre 18 de 2012

primera conocida con el nombre de SUB CUENTA COLOMBIA HUMANITARIA y la segunda la denomina como FONDO DE ADAPTACIÓN.

La primera fase se interviene bajo la figura de crear una “cuenta” más del *Fondo Nacional de Calamidades*, (actualmente Fondo Nacional de Gestión del Riesgo), esto hace que se modifique en algunos apartes el decreto 919 de 1989<sup>60</sup> como por ejemplo la conformación de la junta para incluir al Director de Planeación Nacional o su delegado, un representante del Presidente de la República y cuatro integrantes o miembros del sector privado como también deja de ser consultiva a *directiva*. Así mismo se modifica la planta de personal del Ministerio del interior y justicia que crea el cargo de *Gerente* del Fondo Nacional de Calamidades nombrando al Dr. Everardo Murillo Sánchez, ex director del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero FOREC, quien tiene entre otras funciones ser el ordenador del gasto.

De igual modo, se modifica el régimen contractual en el sentido de que los contratos que celebre FIDUPREVISORA para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del fondo nacional de calamidades se deben sujetarse únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 al 18 de la ley 80 de 1993<sup>61</sup> y 13 de la ley 1150 de 2007<sup>62</sup>, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3º del Decreto 4702 de 2010. Sin embargo, la sentencia 194 de 2011, ordena a la Sub Cuenta Colombia Humanitaria que las entidades receptoras podrán contratar con el régimen especial de contratación hasta el diez y ocho (18) de marzo de 2012.

Su régimen aplicable es un híbrido por cuanto debe acatar en algunas disposiciones las normas del Decreto 919 de 1989 y las normas desarrolladas

---

<sup>60</sup> Decreto 919 de 1989, derogado por la Ley 1523 de fecha 24 de abril de 2012.

<sup>61</sup> Artículo 14º.- de los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. artículo 15º.- de la interpretación unilateral. artículo 16º.- de la modificación unilateral. artículo 17º.- de la terminación unilateral. artículo 18º.- de la caducidad y sus efectos.

<sup>62</sup> “Artículo 13. Principios Generales De La Actividad Contractual Para Entidades No Sometidas Al Estatuto General De Contratación De La Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.

en virtud de la expedición del estado de excepcionalidad de emergencia económica, social y ecológica

Los recursos de la cuenta de Colombia Humanitaria, son administrados por la Fiduciaria la Previsora S.A. por creación legal y para todos los efectos legales tiene la calidad de representante legal<sup>63</sup> a diferencia del fondo de adaptación que la administración de los recursos no se le atribuye a la Fiduciaria la previsora por creación legal sino que debe ser a través de un proceso de selección objetiva.

El decreto de creación faculta al Fondo Nacional de Calamidades a transferir recursos a entidades públicas del orden nacional o territorial y privado para su administración sin que para ello hiciera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora. De esta manera, el gerente del fondo previa aprobación de la junta directiva del fondo ordena a la Fiduprevisorasuscribir convenios con entidades de carácter nacional como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM), Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación, Ministerio de Protección, Ministerio de Ambiente y esta a su vez con las Corporaciones Regionales Autónomas (CAR,s) y el Ministerio de Transporte y este a su vez con el Instituto Nacional de Vías (INVIAS). De igual modo, la decisión de la junta directiva, se toma en el sentido de transferir los recursos a las entidades territoriales del orden departamental y municipal con la intervención de OPERADORES<sup>64</sup> y no directamente a las entidades privadas como sucedió en el modelo del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC), cuyo objetivo fue descentralizar la ejecución de los recursos y fortalecer los instrumentos de coordinación y articulación en los territorios. La selección del operador, fue dada por la junta directiva de Colombia Humanitaria, sin proceso de selección y con el visto bueno del gerente. En el caso del FOREC, se llevo a cabo procesos de selección pública y privada para

---

<sup>63</sup> La Fiduciaria la Previsora tiene la calidad de representate legal del fideicomiso de acuerdo al Decreto 919 de 1989

<sup>64</sup> El acta No 2 del Consejo Directivo aprueba la contratación de ONG Reconocidas, Cruz Roja, Defensa Civil, Cajas de Compensación

el registro de precalificación de ONG para Gerencias Zonales, a través de la Confederación Colombiana de ONG “CCONG”, excepto en cinco gerencias zonales de veintiocho que fueron seleccionadas como proyecto piloto por decisión del consejo directivo<sup>65</sup>.

#### *1.9.2 Operadores Sub Cuenta Colombia Humanitaria*

Se describe por regiones y específicamente por departamento y ciudad capital los “operadores” de la fase de asistencia humanitaria y alojamientos temporales, en la modalidad de arrendamiento, reparación de vivienda y albergues temporales<sup>66</sup>.

##### *1.9.2.1 Operadores Región Eje Cafetero:*

Caldas: Asistencia Humanitaria Gobernación: Federación Nacional de Cafeteros. Alojamientos Temporales Gobernación: Modalidad: arriendos (903, 415,415 familias), en su orden, primera, segunda y tercera transferencia, Operador Federación Nacional de Cafeteros, reparación de vivienda (#780) y en calidad de operador la Federación Nacional de Cafeteros y Pastoral Social.

Asistencia Humanitaria Capital: Cruz Roja Colombiana Seccional Caldas; Alojamiento Temporal Capital: Modalidad arriendo (1.047, 615 familias), en su orden, primera y segunda transferencia y en calidad de operador la Cruz Roja Colombiana Seccional Caldas.

Risaralda: Asistencia Humanitaria Gobernación: Cruz Roja Colombiana Seccional Risaralda. Alojamientos Temporales Gobernación: Modalidad: arriendos (1.637 familias), Cruz Roja Colombiana Seccional Risaralda, reparación de vivienda (#1.040) y en calidad de operador el Comité departamental de cafeteros y albergues temporales (215), Cruz Roja Colombiana Seccional Risaralda.

Asistencia Humanitaria Capital: Cruz Roja Colombiana Seccional Risaralda; Alojamiento Temporal Capital: Modalidad arriendo (808,467 familias), en su

<sup>65</sup> Los proyectos seleccionados como proyecto piloto fueron Antioquia Presente, Delegada para el municipio de la Tebaida, departamento del Quindío, Compartir, Gerencia encargada del municipio de Montenegro, Departamento del Quindío, Cámara de Comercio de Armenia, Delegada para la zona centro del municipio de Armenia, Departamento del Quindío, Cámara de Comercio de Pereira- Comfamiliar, Delegada para la zona de Pereira, departamento de Risaralda y Federación Nacional de Cafeteros, delegados para la zona rural cafetera y no cafetera.

<sup>66</sup> Fuente: [www.paginacolombiahumanitaria.com](http://www.paginacolombiahumanitaria.com) conozca el estado de la ejecución por departamento. Fecha de corte avance Fiduprevisora: 24 de agosto 2012, fecha de corte informes de avances: 8 de septiembre 2012

orden, primera y segunda transferencia y en calidad de operador la Cruz Roja Colombiana Seccional Caldas. Reparación de vivienda (233), Federación Nacional de Cafeteros seccional Risaralda.

Quindío: Asistencia Humanitaria Gobernación: Defensa Civil Colombiana. Alojamientos Temporales Gobernación: Modalidad: arriendos (37,16 familias), en su orden, primera, segunda y transferencia, Operador Defensa Civil Colombiana, reparación de vivienda (#1.213) y en calidad de operador la Promotora de vivienda y desarrollo del Quindío-PROVIQUINDÍO.

Asistencia Humanitaria Capital: Cruz Roja Colombiana Seccional Quindío; Alojamiento Temporal Capital: Modalidad arriendo (52 familias), y en calidad de operador la Cruz Roja Colombiana Seccional Quindío.

#### *1.9.2.2 Operadores Región Caribe:*

La Guajira: Asistencia Humanitaria Gobernación: Operador Caja Compensación Familiar de la Guajira; Alojamientos Temporales Gobernación: Modalidad: Arriendo (92familias): Operador: Caja Compensación Familiar de la Guajira.

Bolívar: Asistencia Humanitaria Gobernación: Operador Caja Compensación Familiar del Cartagena; Alojamientos Temporales Gobernación: Modalidad: Arriendos (6.784familias), Operador COMFENALCO; Reparación de Vivienda (#5.963), Operador COMFAMILIAR; Albergues Temporales (1.067), Operador COMFENALCO.

Alojamiento Temporal Capital: Modalidad: Arriendo (926 familias), primera transferencia, y (2.018) segunda transferencia, Operador COMFENALCO.

Cesar: Asistencia Humanitaria Gobernación: Operador Club de Leones de Valledupar, Alojamientos Temporales Gobernación: Modalidad: Arriendos (1.440familias), Reparación de Vivienda (#3.732) y Albergues Temporales (86); En su orden, Club de Leones de Valledupar, los otros dos están por definir.

Asistencia Humanitaria Capital: COMFACESAR; Alojamiento Temporal Capital: Modalidad arriendo (8familias) y reparación de vivienda (#1.985); ambas Fundación Vida Digna.

Magdalena: Asistencia Humanitaria Gobernación: Defensa Civil Colombiana, Alojamientos Temporales Gobernación: Modalidad: Arriendos (6.7110familias)

Operador Defensa Civil, Reparación de Vivienda (#19.202) y Albergues Temporales (3.004), Corporación Minuto de Dios.

Asistencia Humanitaria Capital: Cruz Roja Colombiana Seccional Magdalena; Alojamiento Temporal Capital: Modalidad arriendo (43familias) y reparación de vivienda (695); ambas Cruz Roja Colombiana Seccional Magdalena.

Sucre: Asistencia Humanitaria Gobernación: Cruz Roja Colombiana Seccional Sucre yCOMFASUCRE, Alojamientos Temporales Gobernación: Modalidad: Arriendos (6.435 familias) Operador Cruz Roja Colombiana Seccional Sucre, Reparación de Vivienda (#610)COMFASUCREy Albergues Temporales (789) SENA-SECAD.

Asistencia Humanitaria Capital: Cruz Roja Colombiana Seccional Sucre; Alojamiento Temporal Capital: Modalidad arriendo (35 familias) Cruz Roja Colombiana Seccional Sucre y reparación de vivienda (590) Jorge Enrique Álvarez Díaz.

Córdoba: Asistencia Humanitaria Gobernación: Cámara de Comercio de Montería y Caja de Compensación Familiar de Córdoba.

Asistencia Humanitaria Capital: COMFACOR Córdoba; Alojamiento Temporal Capital: Modalidad: Albergues Temporales

#### *1.9.2.3Operadores Región Andina*

Santander: Asistencia Humanitaria Gobernación: Caja Santandereana De Subsidio Familiar CAJASAN y Consorcio Ayudando al Santander., Alojamientos Temporales Gobernación: Modalidad: Arriendos (1.142familias) Caja Santandereana De Subsidio Familiar CAJASAN Reparación de Vivienda (2.023), CODENCO.

Norte de Santander: Asistencia Humanitaria Gobernación: Corporación Social y Educativa Paz y Futuro, Alojamientos Temporales Gobernación: Modalidad: Arriendos (3.182, 1.676, 1583, 1195), en su orden, primera, segunda, tercera y cuarta transferencia, Operador Corporación Social y Educativa Paz y Futuro, Reparación de Vivienda (#5.685)SERVIVIENDA yCOMFANORTEy Albergues Temporales (334) Gobernación - Comunidad Y Apoyo Del Sena.

Asistencia Humanitaria Capital: CORPRODINCO; Alojamiento Temporal Capital: Modalidad arriendo (2.279, 3.100, 3.179, 3.179 familias) en su orden, primera, segunda, tercera y cuarta transferencia, Operador Corprodinco y reparación de vivienda (169),CORPRODINCO.

Antioquia: Asistencia Humanitaria Gobernación: Cruz Roja Colombiana Seccional Antioquia y Corporación Ayuda Humanitaria. Alojamientos Temporales Gobernación: modalidad: arriendos (2.000, 641 familias), en su orden, primera y segunda transferencia, operador Cruz Roja Colombiana Seccional Antioquia, reparación de vivienda (#7.332) COMFAMAy albergues temporales (984) Gobernación SOCIALCOOP.

Asistencia Humanitaria Capital: Corporación Ayuda Humanitaria; Alojamiento Temporal Capital: modalidad arriendo (1.051 y 900 familias) en su orden, primera, segunda, transferencia, operador Corporación Ayuda Humanitaria y reparación de vivienda (103),COMFAMA.

Boyacá: Asistencia Humanitaria Gobernación: Cruz Roja Colombiana Seccional Boyacá. Alojamientos Temporales Gobernación: modalidad: arriendos (851 familias), Operador Cruz Roja Colombiana Seccional Boyacá, reparación de vivienda (#2.742) Corporación Minuto de Dios.

Cundinamarca: Asistencia Humanitaria Gobernación: Caja Colombiana De Subsidio Familiar - COLSUBSIDIO. Alojamientos Temporales Gobernación: modalidad: arriendos (2.503, 823 familias), en su orden, primera y segunda transferencia, operador COLSUBSIDIO, Reparación de vivienda (#3.983) Federación Nacional De Cafeteros, CAFAM, Compensar.

Alojamiento Temporal Bogotá: .Modalidad arriendo (510 familias) en su orden, primera, segunda, transferencia, operador Cruz Roja Seccional Cundinamarca.

Tolima: Asistencia Humanitaria Gobernación: Cruz Roja Colombiana Seccional Tolima. Alojamientos Temporales Gobernación: modalidad: arriendos (728,331), en su orden, primera y segunda transferencia, reparación de vivienda (#2.871), ambos operadores PROHACIENDO.

Asistencia Humanitaria Capital: Cruz Roja Colombiana Seccional Tolima.; Alojamiento Temporal Capital: modalidad arriendo (24,24 familias) en su orden,

primera, segunda, transferencia, operador Cruz Roja Colombiana Seccional Tolima y reparación de vivienda (458), COMFATOLIMA - COMFENALCO.  
Valle: Asistencia Humanitaria Gobernación: Corporación CORPORIESGOS. Alojamiento Temporal Gobernación: modalidad: arriendos (386 familias) Corporación CORPORIESGOS, reparación de vivienda (#6.564) Comité De Cafeteros Del Valle Del Cauca-Fundación VALLENPAZ Corporación Diocesana Pro Comunidad Cristiana-CORPORIESGOS.

Huila: Asistencia Humanitaria Gobernación: Cruz Roja Colombiana Seccional del Huila. Alojamiento Temporal Gobernación: modalidad: arriendos (88 familias), operador Cruz Roja Colombiana Seccional Huila, reparación de vivienda (#7.332)COMFAMAy albergues temporales (984) Gobernación SOCIALCOOP.

Asistencia Humanitaria Capital: Corporación Ayuda Humanitaria; Alojamiento Temporal Capital: modalidad arriendo (1.051 y 900 familias) en su orden, primera, segunda, transferencia, operador Corporación Ayuda Humanitaria y reparación de vivienda (103),COMFAMA.

Cauca: Asistencia Humanitaria Gobernación: Cruz Roja Colombiana Seccional Cauca. Alojamiento Temporal Gobernación: modalidad: arriendos (1.321familias), Operador Cruz Roja Colombiana Seccional Cauca, reparación de vivienda (#1.641) Corporación Minuto de Dios. Albergues temporales (451), Corporación Minuto de Dios.

Asistencia Humanitaria Capital: Cruz Roja Colombiana Seccional Cauca; Alojamiento Temporal Capital: modalidad arriendo (8 familias), Corporación Minuto de Dios.

Nariño: Alojamiento Temporal Gobernación: modalidad: arriendos (3.399, 2.526, 1401 familias), según transferencias,operador Cruz Roja Colombiana Seccional Nariño, reparación de vivienda (#3.635), Corporación Minuto de Dios.  
Asistencia Humanitaria Capital: Cruz Roja Colombiana Seccional Nariño; Alojamiento Temporal Capital: modalidad arriendo (34 familias), Cruz Roja Colombiana Seccional Nariño, reparación de vivienda (49),COMFAMILIAR Nariño.

#### *1.9.2.4 Operadores Región Pacífico*

Choco: Asistencia Humanitaria Gobernación: Caja De Compensación Familiar Del Chocó- COMFACHOCO; Alojamientos Temporales Gobernación: modalidad: arriendos (136 familias), Corporación Minuto de Dios. Reparación de vivienda (#10.041) Minuto De Dios, COMFACHOCO y CORPACYMA. Asistencia Humanitaria Capital: COMFACHOCO; Alojamiento Temporal Capital: modalidad arriendo (93 familias), Operador COMFACHOCO y reparación de vivienda (190), COMFACHOCO.

#### *1.9.2.5 Operadores Región Orinoquía*

Arauca: La modalidad de intervención del departamento de Arauca se da a través de convenios con entidades nacionales, sub proyectos y otros convenios y transferencias. No se interviene la fase de atención humanitaria (mercado-aseo) y alojamiento temporal en la modalidad de arrendamiento, reparación de vivienda ni alojamientos temporales.

Sin embargo, la intervención se da a través MADS- Viceministerio de Ambiente por un valor de \$6.185.772.564 y cuyo objeto tiene el alcance de atención y restablecimiento de condiciones ambientales, Ministerio de Agricultura y desarrollo rural \$4.225.561.084, para plan de intervención agrícola y ganadero, Instituto Nacional de Vías- INVIAS por un valor de \$7.517.624.377 para rehabilitación de vías y la Aeronáutica Civil por un valor de \$88.127.998 rehabilitación y adecuación de infraestructura. La intervención total es de 21 Obras y 6 proyectos por un valor de \$24.948.425.332.

Vichada: De conformidad con la Resolución 573 de 2010, por la cual se declara la situación de calamidad pública en el territorio, Vichada, no está incluido en los departamentos afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. No obstante, la Unidad Nacional para la gestión de riesgo de desastre, a través de la modalidad giro directo por un valor de \$200.000.000, cuyo objeto tiene el alcance de atender la emergencia.

Casanare: Asistencia Humanitaria Gobernación: Cruz Roja Colombiana Seccional Casanare. La intervención de obras, convenios y Subproyectos, se

da a través de entidades del orden nacional por un valor total de \$17.408.016.131.

Meta: Asistencia Humanitaria Gobernación: Cruz Roja Colombiana Seccional Meta. La intervención de obras, convenios y Subproyectos, se da a través de entidades del orden nacional por un valor total de \$40.133.184.923.

#### *1.9.2.6 Operadores Región Amazonia*

Guainía: De conformidad con la Resolución 573 de 2010, por la cual se declara la situación de calamidad pública en el territorio, Guainía, no está incluido en los departamentos afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Sin embargo, la intervención se da a través MADS- Viceministerio de Ambiente por un valor de \$9.422.987.380 y cuyo objeto tiene el alcance de atención y restablecimiento de condiciones ambientales.

Caquetá: Intervención de 2.799 viviendas por el Consorcio Caquetá Solidario. La intervención de obras, convenios y Subproyectos, se da a través de entidades del orden nacional

Vaupés: De conformidad con la Resolución 573 de 2010, por la cual se declara la situación de calamidad pública en el territorio, Vichada, no está incluido en los departamentos afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. No obstante, la Unidad Nacional para la gestión de riesgo del desastre, a través de la modalidad giro directo hace intervención por un valor de \$100.000.000.

Putumayo: Asistencia Humanitaria Gobernación: Cruz Roja Colombiana Seccional Putumayo. Convenios con entidades nacionales y transferencias por un valor total de \$ 26.090.651.707.

Amazonia: Asistencia Humanitaria Gobernación: Cruz Roja Colombiana Seccional Amazonia. Convenios con entidades nacionales y transferencias por un valor total de \$356.592.310.

#### *1.9.2 Fondo Adaptación:*

La fase III, denominada FONDO ADAPTACIÓN se crea como una “entidad” con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De igual modo, se crea la Gerencia del Fondo y se nombra mediante decreto 2524 del 13 de julio 2011 a la Dra. Cecilia Álvarez

Correa, en calidad de representante legal para ejecutar las acciones de recuperación, reconstrucción y construcción, vinculada mediante contrato de prestación de servicio junio 09 de 2011. La vinculación de los demás funcionarios se realiza el 13 de septiembre de 2011<sup>67</sup>.

Su organigrama está compuesto por el Consejo Directivo como el máximo órgano rector, la Gerencia General, oficina asesora de planeación y cumplimiento, oficina de control interno, Subgerencia de regiones, Subgerencia de estructuración, Subgerencia de Proyectos, Subgerencia de Gestión del Riesgo, Secretaria General<sup>68</sup>

La ejecución de los recursos es centralizada y transfiere de manera excepcional a las entidades territoriales. En este sentido, los proyectos los contrata el fondo de conformidad con los parámetros del manual de contratación aprobado por el consejo directivo.<sup>69</sup> La visión del gobierno con respecto a la creación de esta gerencia es elevarla a rango de entidad y no de una cuenta. Esquema similar, en este sentido, al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero - FOREC.

### *1.10 Alcance de Intervención*

#### *1.10.1 Generalidades*

La metodología para explicar cada intervención se hace por *fases* de conformidad a la utilizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y aceptada por la Corte Constitucional para la revisión de los decretos de excepcionalidad.

Ahora bien, el alcance de intervención de la fase sub cuenta Colombia humanitaria comprende la ayuda humanitaria y de rehabilitación. La primera consiste en la entrega de Kits de alimentos, aseo según composición familiar como también la construcción de alojamiento temporal o pago de contratos de arrendamiento y la segunda fase denominada rehabilitación donde están las

---

<sup>67</sup> Fuente: [www.fondoadaptacion.gov.co](http://www.fondoadaptacion.gov.co)

<sup>68</sup> Fuente: [www.fondoadaptacion.gov.co](http://www.fondoadaptacion.gov.co)

<sup>69</sup> Fuente: [www.fondoadpatacion.gov.co](http://www.fondoadpatacion.gov.co)

intervenciones de obras menores y mayores que a continuación se detallan, según afirma Colombia Humanitaria (2011).

#### 1.10.2 Fase I Sub Cuenta Colombia Humanitaria Ayuda Humanitaria

Se describe a continuación el alcance de la entrega de los Kits de alimentos y aseo, como también el concepto de alojamientos temporales, reparación de viviendas y contrato de arrendamiento.

##### 1.10.2.1 Kits Alimento<sup>70</sup>:

- De 1 a 3 personas: \$240.000 alimento mes, \$40.000 aseo mes, para un total de \$280.000.
- De 4 a 6 personas: \$300.000 alimento mes, \$50.000 aseo mes, para un total de \$3500.000.
- Más de 6 personas: \$330.000 alimento mes, \$60.000 aseo mes, para un total de \$3900.000

De esta manera, se relaciona un ejemplo de un Kit de alimentos para una familia de cinco personas por semana y cuya entrega por la entidad receptora debe ser mensual. Ahora bien, los artículos tienen la opción de ser modificados de acuerdo con los regímenes alimenticios de cada región siempre y cuando se conserven los valores nutricionales.

Tabla 7. Kits Alimento

Producto	Cantidad	Producto	Cantidad
Azúcar morena empacada en bolsa de polietileno.	2	Panela Morena Empacada en Bolsa Plástica	4 Unidades
Café en empaque de foil de aluminio	1	Lomito de Atún en Lata vencimiento vigente	3 Latas
Frijol en empaque de polietileno	2	Arroz en Bolsa de Polietileno Resistente	12 Libras
Aceite vegetal en envase de plástico	1 frasco de 1000 cc	Chocolate con azúcar empaque parafinado	2 Libra
Leche en Polvo Entera en Empaque de Foil de Aluminio	2 Bolsas de 440 gramos	Sal Yodada Empaque de Bolsa Polietileno	1 Libra
Lenteja en Empaque de Bolsa de polietileno	4 Libras	Harina Trigo Fortificada con Vitaminas y hierro	1 Libra
Harina de maíz, empaque en bolsa plástica	1 Libra	Pasta tipo espagueti	1 Libra

Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co)

<sup>70</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co) Instructivo Colombia Humanitaria.

### 1.10.2.2 Kits de Aseo

Así mismo, se relacionan los productos y unidades que deben conformar un Kit de aseo para una familia de cinco (5) personas por semana. La composición del Kit puede modificarse conservando su valor y sentido, según los requerimientos de la región o familias, afirma, Colombia Humanitaria (2011).

Tabla 8. Kits de aseo

Producto	Unidades
Cepillo de Dientes en Cerda Suave para Adulto	3 Unidades
Cepillo de Dientes en Cerda Suave para Niño	2 Unidades
Crema de Dientes de 75 Centímetros Cúbicos	1 Unidad
Desodorante en Crema empaque x 105 Gramos	1 Unidad
Jabón de Baño en empaque individual x 150 Gramos	1 Unidad
Peinilla Plástica tamaño grande	1 Unidad
Toalla en Hilo de 0.50x0.90 Metros	1 Unidad
Jabón en Barra para Lavar Ropa de 350 Gramos	1 Unidad
Rollos de Papel Higiénico x 25 metros doble hoja Tamaño 10.5 x 10.1 Cms Color Blanco	2 Unidades
Pañal desechable x 10 unidades	1 Paquete
Tolla Higiénica mediana x 10 unidades	1 Paquete

Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co)

### 10.2.3 Entrega de Bonos:

La modalidad de entrega de bonos, también está permitida por la Junta directiva cuyo objeto es la compra de kits de alimentos y aseo en ciertos casos.

#### Condiciones Generales

La Gerencia acepta cambio de rubros entre las misma línea, pagar excedentes del tope asignado para pagar, devolución de recursos en caso de no ser utilizados y por últimos si una familia damnificada no aparece para recibir la entrega de alimentos podrá entregarla a otra familia, todo lo anterior, previo soportes y avales del Gobernador y/o Alcalde, CREPAD o CLOPAD y personero respectivamente.

### 1.10.2.4 Alojamiento, Reparación de Vivienda y Contrato de Arrendamiento:

Pago Arrendamiento: Por concepto de este ítem se gira la suma de \$200.000 mensual previo requisitos. Es de anotar que el primer giro es por tres meses y

medio, el segundo giro se autoriza previa revisión del arrendador. Así mismo, su forma de pago puede ser en efectivo, cheque o pago electrónico.

Reparación de Vivienda: Por concepto de reparación de vivienda se reconoce la suma de hasta \$2.400.000 previos requisitos legales y técnicos.

Alojamientos Temporales: En primer lugar, el instructivo de alojamiento entre otras disposiciones establece: “Construcción de alojamiento temporal por núcleo familiar de vivienda afectada, (\$2.400.000) y por una sola vez. Este valor prevé el pago de todos los costos directos que implica la construcción de alojamientos temporales, que incluyen los siguientes espacios: habitación familiar, cocina, comedor, ducha, y baños comunitarios, zonas libres comunes. Las autoridades locales deben garantizar el suministro de conexiones eléctricas, hidráulicas y sanitario, bien sea directamente o a través de los operadores de servicio público domiciliario”. En este mismo sentido, se incluye a las comunidades en la concertación y mantenimiento de la construcción de los alojamientos previa aprobación del gobernador y/o alcaldes.

En este sentido, la junta directiva faculta a la Cruz Roja Colombiana para la compra de materiales de construcción de alojamientos temporales y a la DRG en calidad de ejecutora.

#### *1.10.3 Fase II. - Sub Cuenta Colombia Humanitaria Rehabilitación*

*1.10.3.1 Obras Menores Civiles de Emergencia:* Para obras menores de emergencia la gobernación y/o alcaldía podrán solicitar recursos hasta por \$250.000.000 para acueductos, obras viales, alcantarillados o compra de maquinarias previo visto bueno del CREPAD o CLOPAD.

*1.10.3.2 Obras Mayores:* Aprobación de obras mayores a las Gobernaciones por obras superiores de \$250.000.000., previo requisitos legales.

Alquiler o Compra de Motobombas: Para compra o alquiler de motobombas la gobernación y/o alcaldía podrán solicitar recursos hasta por \$70.000.000 previa visto bueno del CREPAD o CLOPAD.

Contención de Cuerpos de Agua: Transferencia de recursos para obras que permitan el cierre de los llamados “chorros”, consideradas prioritarias para la mitigación de las inundaciones.<sup>71</sup>

#### *1.10.4 Fase III Fondo Adaptación*

##### *1.10.4.1 Reparación Construcción Y Reconstrucción - Fondo Adaptación*

Esta fase comprende la reparación, construcción y reconstrucción de número de unidades de viviendas, vivienda por municipio, proyecto transporte, salud, proyecto de reactivación económica, acueducto y alcantarillado, proyecto de educación. Así mismo, se intervienen proyectos integrales como el Canal Del Dique, Gramalote, La Mojana, Jarillón de Cali, Fuquene, Utica y Mompox, se aborda de mayor urgencia a menor urgencia y va hasta la mitigación de riesgos del impacto de futuras calamidades<sup>72</sup>.

El proceso de reasentamiento de Gramalote se fija intervenir conforme a la metodología del Banco Mundial de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre.

Ahora bien, el fondo debe cumplir con adoptar el plan de acción para la fase de recuperación, construcción y reconstrucción con el respectivo plan de acción de las fases de atención humanitaria y rehabilitación de la sub cuenta Colombia Humanitaria.

Finalmente, el procedimiento establecido para contratistas y posibles proponentes esta publicado en la página web de la entidad que indica que las firmas interesadas en participar en los procesos licitatorios del Fondo Adaptación deben inscribirse en la página web, [www.fondoadaptacion.gov.co](http://www.fondoadaptacion.gov.co), cumpliendo así el principio de publicidad de la función pública. De igual modo, advierte que todas las firmas inscritas serán objeto de un proceso de verificación de datos y debida diligencia por parte de la firma externa que realizará la evaluación y auditoria de este proceso.

---

<sup>71</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.atlantico](http://www.colombiahumanitaria.atlantico). agosto 05 de 2011

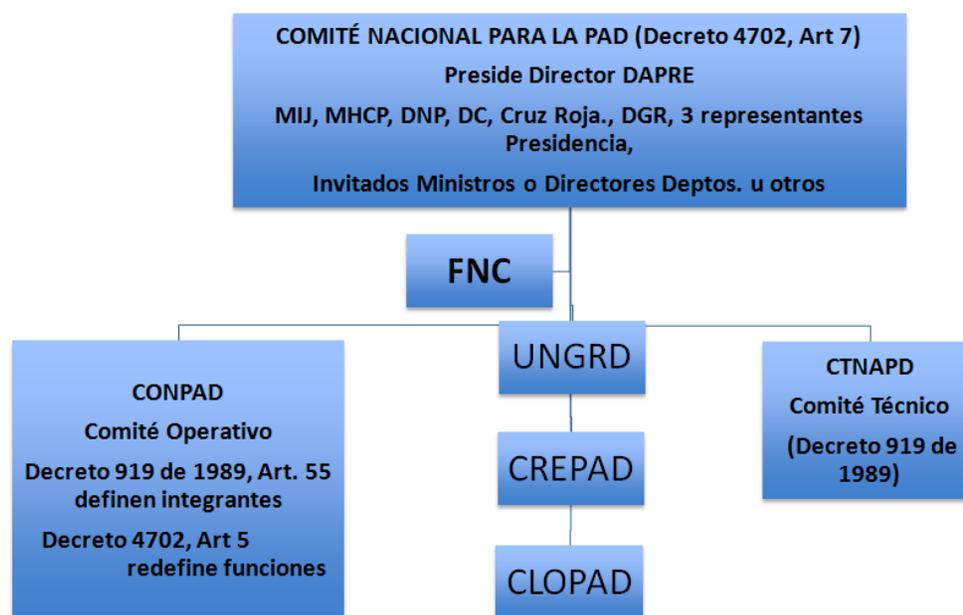
<sup>72</sup> Fuente: [www.fondoadaptacion.gov.co](http://www.fondoadaptacion.gov.co).

## 1.11 Estructura Fenómeno de la Niña

### 1.11.1 Estructura Fase I, II y III

#### 1.11.1.1 Sub Cuenta Colombia Humanitaria<sup>73</sup>:

La estructura aplicada es la descrita en el decreto 919 de 1989, (actualmente derogada por la Ley 1523 de 2012) y los decretos de creación de la sub cuenta Colombia humanitaria. Ajustada en este organigrama con la inclusión de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo antes oficina nacional de prevención y atención de desastre.



#### 1.11.1.2 Fondo Adaptación<sup>74</sup>

El decreto 4785 de 2011, Modifico la estructura del fondo de la siguiente forma:

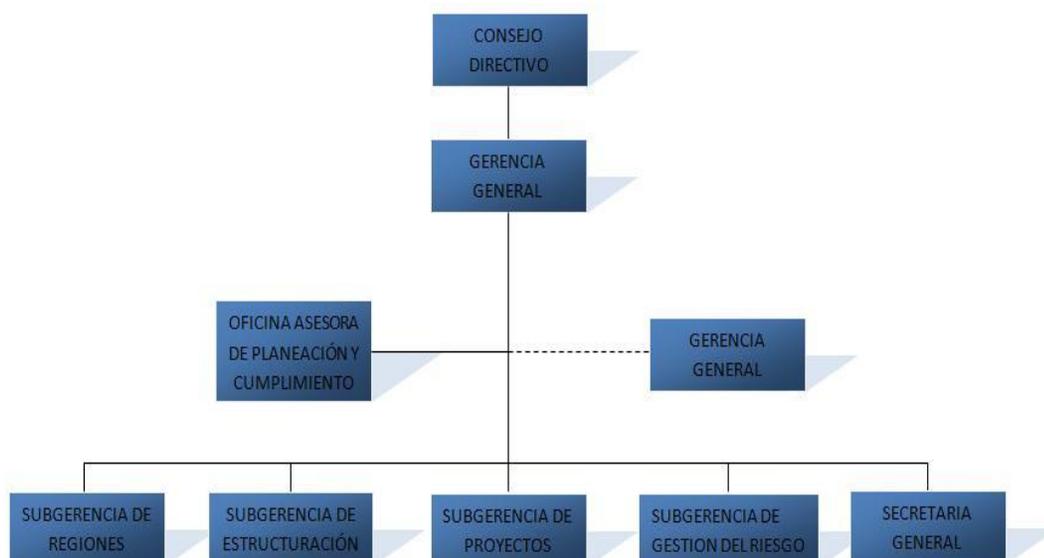
- 1) Consejo Directivo.
- 2) Gerencia General.
  - 2.1) Oficina Asesora de Planeación y Cumplimiento
  - 2.2) Oficina de Control Interno.
- 4) Subgerencia de Riesgo
- 5) Subgerencia de Estructuración
- 6) Subgerencia de Proyectos
- 7) Subgerencia de Gestión del Riesgo
- 8) Secretaria General.

<sup>73</sup> Fuente: Presidencia de la República, DNP, Ministerio del Interior. Junta Colombia Humanitaria 2011. Presentación PowerPoint.

<sup>74</sup> Fuente: [www.fondoadaptacion.gov.co](http://www.fondoadaptacion.gov.co). modificaciones en el diseño.

Como órganos de Asesoría están: 1) Comité de coordinación de control interno  
2) Comisión de personal y 3) Comité de Convivencia laboral.

El decreto 2918 de 2011 creó inicialmente la estructura del fondo adaptación incluyendo la oficina jurídica en el nivel de gerencia general y a la oficina de planeación sin adicionar la palabra cumplimiento. Con respecto a las subgerencias no se modifica en absoluto por el decreto 4785 y no incluía dentro de los órganos de asesoría el comité de convivencia laboral.



Conformación de la Junta Directiva de la Fase I, II y del Consejo Directivo de la Fase III <sup>75</sup>

### 1.11.2 Integrantes Junta Directiva y Consejo Directivo

#### 1.11.2.1 Sub cuenta Colombia Humanitaria:

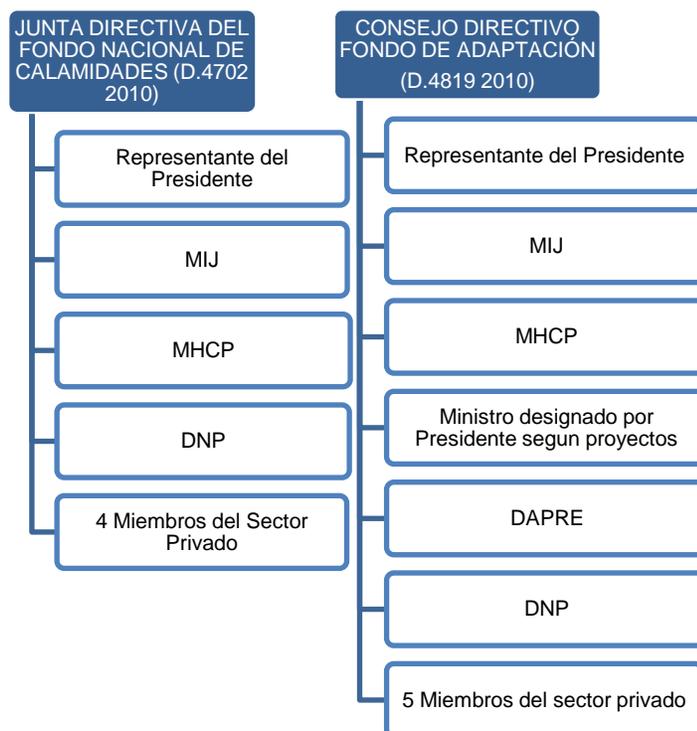
Como punto de partida debemos tener claro que el fideicomiso del fondo nacional de calamidades hoy fondo nacional de gestión del riesgo maneja las cuentas del Volcán Galeras, Desplazados, Seguros Voluntarios, Bomberos, Fondo Nacional de Calamidades y la sub cuenta Colombia Humanitaria. En consecuencia la junta directiva de la sub cuenta Colombia humanitaria debe responder por estas seis cuentas.

<sup>75</sup> Fuente: Presidencia de la República, DNP, Ministerio del Interior. Junta Colombia Humanitaria 2011.

Una vez se crea la gerencia del fondo nacional de calamidades Sub Cuenta Colombia Humanitaria, se modifica la composición de los miembros de la junta directiva en el sentido de incluir representantes del sector privado nombrando para tal efecto al Dr. Luis Carlos Villegas Echeverri, en calidad de presidente de la ANDI, Dr. Manuel Santiago Mejía Correa, Colombiana de Comercio Corbata S.A, ambos ex presidente y ex miembro del consejo directivo del Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC), Dr. Antonio Celia Martínez-Aparicio, Presidente de PROMIGAS y Arturo Calle, todos en calidad de representantes del sector privado.

#### 1.11.2.2 Fondo Adaptación:

Se nombran los mismos representantes del sector privado para ejercer las funciones de miembro del Consejo Directivo, incluyendo como lo señala el decreto 4819 un quinto miembro que recae en el nombramiento del Dr. Isaac Yanovich. Es preciso anotar que Jorge Londoño Saldarriaga, actúa en calidad del Presidente de las Fases I, II y III.



### *1.11.3 Funciones Fase I, II, III*

#### *1.11.3.1 Funciones de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades de la Fase I, II<sup>76</sup>*

La junta directiva de la Fase I y II tiene a su cargo como principal función la de aprobar la transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a entidades públicas y excepcionalmente a entidades privadas de acuerdo con las solicitudes de cada municipio y gobernación previo análisis del Departamento Nacional de Planeación (DNP) como también cumplir con la función de señalar las políticas de inversión, prioridades y objetivo para lo cual fue creado.

Hay que decir, que la corte declaró inexecutable la facultad de la junta directiva de Colombia humanitaria de reglamentar el control y utilización de las transferencias de recursos por considerarla competencia del ejecutivo.

De igual modo, las funciones del Consejo Directivo del Fondo de Adaptación fueron modificadas por el decreto 2918 de 2011 art 3 establecidas inicialmente en el decreto 4819 art 3. Se adiciona a las funciones del Consejo Directivo a través del decreto 2918, una función de mucha relevancia como es el seguimiento, evaluación y control de las políticas de los programa y proyectos, como también la de precisar o fijar la estructura de la entidad y su planta de personal previa aprobación del gobierno nacional. De igual modo, faculta a la junta delegar en el gerente la celebración de contratos de conformidad con sus normas a diferencia de Colombia Humanitaria cuya junta directiva no tiene dicha facultad.

#### *1.11.3.2 Funciones de la Gerencia de la Fase I, II y III*

En primer lugar es pertinente precisar que el gerente del fondo nacional de calamidades de la cuenta Colombia humanitaria es el único que tiene la calidad de funcionario público, los demás son contratistas<sup>77</sup>. De igual modo, no tiene la calidad de representante legal<sup>78</sup> del fondo nacional de calamidades (hoy

---

<sup>76</sup> Artículo decreto 919 y 1547 de 1984

<sup>77</sup> La ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Estatuto anticorrupción.

<sup>78</sup> La representación legal del fideicomiso está bajo la responsabilidad de Fidupervisora. Ley 1547 de 1984

,gestión del riesgo), ni la autorización de contratar. Su principal función es ser ordenador del gasto previa aprobación de la junta directiva.

Al contrario de la cuenta Colombia Humanitaria, el Gerente del Fondo Adaptación, tiene la representación legal de la entidad y la facultad de contratar de conformidad con los decretos de creación.

### *1.12 Plan de Acción Específico como Instrumento de Planeación*

#### *1.12.1 Dirección Gestión del Riesgo antes Dirección de Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior y Justicia. (UNGRD)*

El plan de acción es un instrumento de planificación del cual es responsable el sistema. La Contraloría General de la República, en diciembre de 2011 audito a la Dirección de Gestión del Riesgo, específicamente el proceso de la OLA INVERNAL<sup>79</sup> en el periodo comprendido del último trimestre de 2010 y el primer semestre de 2011, en este sentido se transcribe los resultados de la CGR del informe de diciembre de 2011.

La Gestión de la DGR, fue evaluada a través del plan de acción específico que indica: “De acuerdo con la revisión y análisis efectuado, al control de gestión de la Dirección de Gestión del Riesgo – Ola Invernal, los procesos de dirección, planeación, organización, control y seguimiento, existen pero presentan debilidades en su aplicación, tal es el caso del Plan de Acción Específico elaborado para atender la ola invernal 2010 – 2011, el cual se delegó su ejecución a los CREPAD y CLOPAD sin ejercer el debido control y Seguimiento, obteniendo una calificación de 15.68”.

Así mismo, los objetivos misionales de la entidad para el último trimestre de 2010 y primer semestre 2011, “no es viable evidenciar su cumplimiento toda vez que los CREPAD y CLOPAD son los encargados de hacer llegar las ayudas humanitarias a la población damnificada, sin que exista un control específico de la DGR. En la evaluación no se evidencia la gestión adelantada por la Dirección de Gestión del Riesgo, para garantizar el cumplimiento de los requisitos para

---

<sup>79</sup> Fuente: Informe Contraloría General de la República CGR-CD- No 048, diciembre de 2011.

giros, legalización y ejecución de los recursos involucrados. La calificación fue de 21.45 puntos”.

También, pese al cumplimiento de la normatividad aplicable,” se presentan debilidades relacionadas con la deficiente supervisión de los contratos e informes, no exigir el cumplimiento oportuno en la legalización de los giros directos, la falta de comunicación de la DGR con los CREPAD y CLOPAD y la deficiente aplicación de la Gestión Documental”.

De igual modo, el Sistema de Control Interno de la Dirección de Gestión del Riesgo – Ola Invernal, “obtuvo una calificación final de 1,9 ubicándose en el rango de Con Deficiencias, toda vez que persiste la ausencia de algunos elementos y componentes que conforman un Sistema de Control Interno. Esto indica que no existen controles suficientes en la organización para el manejo de los recursos”.

La calificación a la Gestión y Resultados a la auditoria en general, la Contraloría, considera que es Desfavorable, con una calificación del 72%”.

Finalmente se trasladan 8 hallazgos de tipo administrativo, 3 son de responsabilidad fiscal, 2 son disciplinarios, 2 penales y 1 sancionatorio.

El primer hallazgo se presenta en el giro directo al municipio de honda por un valor de 22 millones por concepto de pago de arrendamiento a 49 familias. Se eleva a hallazgo por cuanto la entidad territorial no cumple con el término de los 120 días para legalizar el recurso ante la fiduciaria la previsor y refleja falta de seguimiento y control por la DRG. El segundo hallazgo se presenta por el incumplimiento total y parcial por la DGR en la legalización de \$7.316 millones asignados para la ola invernal. El tercer hallazgo se presenta en la afectación de \$73 millones de la DRG sin el giro correspondiente ocasionando que este recurso sea utilizado en otras situaciones. El cuarto hallazgo indica que: “una calamidad de abril de 2006, está siendo atendida cuatro años y seis meses después, con pagos de arrendamientos a 164 damnificados por un mayor valor y el doble del plazo solicitado inicialmente y con recursos asignados para atender las actividades requeridas para las fases de atención humanitaria y rehabilitación generada por el fenómeno de la Niña 2010 – 2011”. (Cali-

Buenaventura). El quinto hallazgo hace relación a un giro de recurso de la DRG al municipio de Honda y este a su vez suscribe contrato con INVIAS para elaborar los diseños y construcción de unos puentes, no obstante en visita de la CGR al sitio, nueve meses después de efectuado el desembolso por la DRG, una de las obras no ha iniciado. El sexto hallazgo se presenta en el departamento del choco y municipio de Quibdó en unos contratos de suministro de mercados, colchonetas y toldillos por un valor de \$1.266 millones por cuanto no se evidencio la entrega de estos elementos. El séptimo hallazgo refleja falta del convenio matriz por la CREPAD de Choco y Risaralda para hacer entrega de las ayudas humanitarias y el último hallazgo hace relación a la falencia en el archivo de los documentos.

#### *1.12.2 Sub Cuenta Colombia Humanitaria:*

El marco jurídico se establece en el art, 2, numeral 3, decreto 4702 de 2010, por medio del cual crea la gerencia del fondo nacional de calamidades y cuya función tiene entre otras: “planear la ejecución de Plan de Acción, en coordinación con la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y Justicia. El plan de Acción Colombia Humanitaria se concibe como un instrumento de planeación que contiene los proyectos, programas, política y marco jurídico de la fase de ayuda humanitaria y rehabilitación.

#### *1.12.3 Fondo Adaptación:*

Partiendo del art 3, numeral 9, decreto 4819 de 2010, el consejo directivo del fondo de adaptación da cumplimiento en octubre de 2011 de adoptar el Plan de Acción. El mencionado artículo señala: Para cumplimiento de los objetivos del fondo , el consejo directivo ejercerá las siguientes funciones entre otras ” Adoptar el plan de acción preparado por los comités a que se refiere el parágrafo 2 del artículo 2 del presente decreto , para la fase de recuperación, construcción y reconstrucción que se ejecutara para conjurar la crisis originada por el Fenómeno de la Niña e impedir la extensión de sus efectos, el cual deberá integrarse con el plan de acción de las fases de atención humanitaria y rehabilitación a que alude el artículo 2 del decreto 4702 de 2010, a efectos de garantizar su coordinación”:

El comité mencionado hacer referencia a la facultad del consejo directivo de crear comités sectoriales representados por el sector privado, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales u organismos multilaterales<sup>80</sup> integrado por DNP, MHCP y la Gerencia del Fondo.

El plan de acción se construyó como lo señala este documento bajo la línea de la política general del plan nacional para la prevención y atención de desastre (decreto 93/1998), el decreto 4579 de 2010 mediante el cual declara la situación del desastre, el plan integral específico de la Dirección de Gestión del Riesgo (DGR), el plan de acción del Fondo Nacional de Calamidades, Sub Cuenta Colombia Humanitaria (decreto 4702 /2010) y el plan de acción del Fondo adaptación. Posteriormente, este documento hace la descripción del marco jurídico del sistema y sus antecedentes.

Ahora bien, el plan de acción es la aprobación del manual de priorización y selección de proyectos elaborado por la firma Mckinsey&Company Colombia, en el primer consejo directivo como criterio rector para identificar y priorizar proyectos del fondo, posteriormente con base en la información del plan de acción específico de la DGR, las directrices de la sentencia de revisión constitucional del decreto 4819 de 2010 (Sc251/2011) y por último de las políticas del gobierno Santos 2010-2014.

Así mismo se tiene como objetivos del plan de acción los siguientes puntos<sup>81</sup>:

- 1) La recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el Fenómeno de la Niña 201-2011.
- 2). La mitigación y prevención del riesgo, reactivación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios que tengan relación nexa causalidad con el Fenómeno de la Niña 2010-2011.

La metodología para desarrollar y medir los objetivos se construye midiendo en primer lugar la URGENCIA y en segundo lugar el IMPACTO y se sitúa la necesidad como prioridad 1, 2 o 3.

Con respecto a la urgencia se debe tener en cuenta la relación nexa causalidad del Fenómeno de la Niña y se debe verificar que estos proyectos no estén

---

<sup>80</sup>Art.2 párrafo 2 , Decreto 4819 de 2010

<sup>81</sup> Fuente: [www.fondoadaptacion.gov.vo](http://www.fondoadaptacion.gov.vo) Plan de Acción Octubre 2011.

financiados por la sub cuenta Colombia humanitaria u otros para evitar detrimento al estado.

De otra parte, el impacto hace referencia a la integralidad de la solución, costo y financiación del proyecto e impacto social, económico, ambiental, jurídico del mismo<sup>82</sup>.

El costo aproximado del plan de acción con corte a septiembre de 2011 es de \$ 25.670.769 billones de pesos.

### *1.13 Fondos De Recursos<sup>83</sup>*

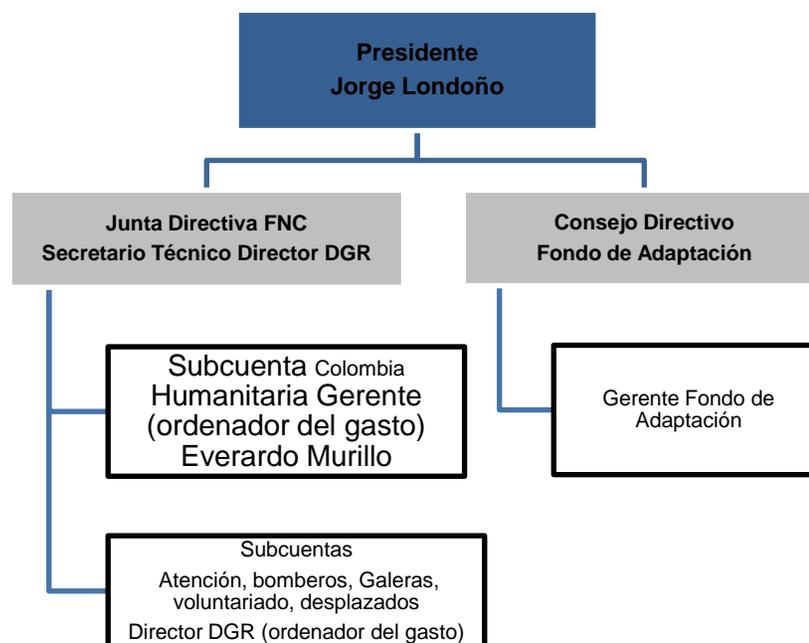
#### *1.13.1 Generalidades*

A partir del 24 de abril de 2012, el principio de protección financiera, rige para el gobierno nacional y para las entidades del orden departamental, distrital y municipal. El Gobierno Nacional, debe cumplir a través de la creación de las cinco (5) sub cuentas (Subcuenta de conocimiento del Riesgo, Subcuenta Reducción del Riesgo, Subcuenta de Manejo de Desastre, Subcuenta de Recuperación y Subcuenta Protección Financiera) y las entidades del orden departamental y municipal, deben constituir un Fondo para incluir en el presupuesto recursos necesarios para la implementación de los procesos de conocimiento, riesgo y manejo de desastres. Estos recursos tienen una destinación específica contenidos en el plan nacional de gestión del riesgo y planes específicos. De igual modo, La estructura muestra como la junta directiva de Colombia humanitaria y el consejo directivo del fondo adaptación dependen del mismo Presidente. Sin embargo, hay variaciones en los integrantes directivos. En relación con el manejo de las sub cuentas se tiene que la junta directiva de Colombia Humanitaria también es responsable de las demás cuentas.

---

<sup>82</sup> Fuente: plan de acción. capitulo evaluación y priorización. Pagina20

<sup>83</sup> Fuente: Presidencia de la República, DNP, Ministerio del Interior. Junta Colombia Humanitaria 2011..



### 1.13.2 Esquemas de Ejecución del Presupuesto<sup>84</sup> sub Cuenta Colombia Humanitaria

Las modalidades de ejecución de presupuesto de la cuenta Colombia humanitaria son las siguientes:

Giro Directo De Recursos. Los recursos correspondientes a la atención humanitaria de emergencia y rehabilitación, son girados a través de las carteras colectivas dispuestas por la Fiduciaria la Previsora para cada una de las entidades territoriales del nivel nacional, local o municipal, entidades, que deberán cumplir con el procedimiento de legalización de gastos previos desembolsos de conformidad con lo estipulado por el Gobierno nacional a través del Decreto 2955 de agosto de 2011

Se entiende como una rendición de cuentas con los debidos soportes requeridos para el efecto, los que deben ser previamente revisados por el equipo de legalización de FIDUPREVISORA S.A y los cuales deberán atender la normatividad aplicable en cada caso y las evidencias documentales generalmente aceptadas en Colombia para establecer la adecuada gestión en cuanto a recurso público se refiere.

<sup>84</sup> Decretos 4580 de 2010, 4702 de 2010, 4830 de 2010, 2955 de 2011.

### Transferencia de Recursos a Través de Convenios o Contratos:

La aprobación de la suscripción de convenios o contratos con las entidades operadoras de naturaleza público como privado del orden nacional está a cargo de la Junta Directiva. En el marco de estos convenios o contratos se establecen obligaciones específicas además de las propias que la misma ley dispone para las partes. (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, entre otros).

#### *Presupuesto Reporte Junio 2011<sup>85</sup>:*

El total de recursos en ejecución y por ejecutar con corte a junio 2011 corresponde a la suma total de \$6.866.090.968.456. La suma de \$4.324.711.815.801 pertenece al concepto de ejecución y la suma de \$2.541.379.152.655 por ejecutar. Sin embargo, en la audiencia especial de la Contraloría General de la Republica (CGN) de fecha junio de 2012 (página web), indica que Colombia Humanitaria asignó un total de \$ 304.184.100.000 al Ministerio de Educación, 543 mil millones 855 mil pesos al sector agropecuario para la rehabilitación de la capacidad productiva , 162 mil millones al Ministerio de Defensa para la atención humanitaria y rehabilitación (Ejército Nacional más de 152 mil millones, Policía Nacional más de 8 mil millones 900 mil pesos, Armada Nacional más de 420 millones de pesos y a la Defensa Civil 13 mil millones 714 mil pesos), \$424.364 millones al sector ,172 mil millones 261 mil pesos para el programa generación de empleo del departamento administrativo para la prosperidad social (DPS), 212.354 mil millones de pesos Agua y Saneamiento, más de 5 mil millones recursos girados a la aeronáutica civil, más de 2 mil millones de pesos para el IDEAM, más de 103 mil millones de pesos a la Agencia Nacional de Infraestructura, 6 mil millones 678 mil pesos al ICBF.

Tabla 9. Presupuesto sectorial Colombia humanitaria

Dirección de gestión del Riesgo	\$ 217.022.482.168
Colombia Humanitaria	\$ 4.532.000.000.000
Vivienda –MVDT	\$ 214.495.000.000

<sup>85</sup> Fuente: ColombiaHumanitaria.gov.co.FechadecorteFiduprevisora:24deagosto 2010

Plan Departamental de Agua	\$ 93.766.000.000
FINDETER	\$1.000.000.000.0
Vías	\$ 295.984.000.000
Ministerio de Agricultura	\$ 282.628.000.000
Ministerio de Educación	\$ 15.555.840.811
Ministerio de Protección Social	\$ 152.034.645.477
BANCOLDEX	\$ 31.605.000.000
ICBF	\$ 31.000.000.000
Total	\$ 6.866.090.968.456

Fuente: ABC Colombia Humanitaria Reporte Junio 29 de 2011.

### *Presupuesto Reporte Agosto 2012.....*

Ahora bien, el valor de inversión de recursos a corte de 24 de agosto de 2012 es de \$5.378.869.642.330.

Tabla 10. Presupuesto general

RUBROS		NACIONAL
Atención Humanitaria	Valor Transferencia	755.772.782.526
	Pagos Interventorías	19.682.186.305
	Pagos otros gastos	7.285.259.579
	Total atención humanitaria	782.740.228.410
Obras	Valor obras	1.652.850.246.834
	No de Obras	4.283
Convenios	Valor distribución convenios	2.683.498.268.142
	No de proyecto y Sub Proyectos.	3.606
TOTAL OBRAS Y PROYECTOS		7.889
SUBTOTAL INVERSIÓN		5.119.088.743.386
Provisiones (Ayuda humanitaria y Alojamiento).		149.106.405.549
Componente Social		39.988.493.395
Acompañamiento, seguimiento, control y auditoria.		56.686.000.000
Gastos de Operación.		20.000.000.000
TOTAL NACIONAL		5.378.869.642.330

Fuente: ColombiaHumanitaria.gov.co.FechadecorteFiduprevisora:24deagosto 2010

### 1.13.3 Esquema de Ejecución del Presupuesto Fondo Adaptación

Los recursos estimados en requerimiento por los diferentes sectores y proyectos específicos de afectación en el Plan de Acción de fecha octubre 2011 son de \$25.670.769 millones de pesos.

Tabla 11. Costo aproximado del plan de acción

COSTO APROXIMADO DEL PLAN DE ACCIÓN				
SECTOR	Plan Integral de Acción Específico para la atención de la Emergencia [millones de pesos]	Diagnóstico del Ministerio sectorial [millones de pesos]	Solicitud al fondo [millones de pesos]	Estimado Requerimientos [millones de pesos]
Defensa	\$ 2.075	\$ 241.691	\$ 238.130	\$ 238.130
Transporte	\$ 8.874.840		\$ 5.640.575	\$ 12.497.556
Agricultura (Sin Vivienda)	\$ 737.821	\$ 1.164.180	\$ 1.164.180	\$ 1.164.180
Cultura Deporte	\$ 62.113	\$ 225.219	\$ 223.219	\$ 223.219
Educación	\$ 1.200.000	\$ 999.663	\$ 999.663	\$ 999.663
Agua Saneamiento	\$ 1.200.000	\$ 1.543.831	\$ 1.543.831	\$ 1.543.831
Vivienda	\$ 2.000.000	\$ 3.138.132	\$ 924.402	\$ 3.138.132
Bienestar Familiar			\$ 61.291	\$ 500.000
Ambiente			\$ 791.729	\$ 791.729
Salud		\$ 140.111	\$ 48.336	\$ 896.075
PROYECTOS	[millones de pesos]	[millones de pesos]	[millones de pesos]	[millones de pesos]
Canal del Dique		\$ 1.002.700	\$ 1.002.700	\$ 1.002.700
Gramalote		\$ 185.000	\$ 87.000	\$ 185.000
La Mojana			\$ 931	\$ 1.000.000
Jarillon Cali			\$ 1.243.554	\$ 1.243.554
Fuquene			\$ 45.000	\$ 45.000
Utica			\$ 102.000	\$ 102.000
Mompox				\$ 100.000
Gran Total	\$ 14.076.849	\$ 8.640.527	\$ 14.116.541	\$ 25.670.769

Fuente: [www.fondoadaptacion.gov.co](http://www.fondoadaptacion.gov.co) Cálculos estimativos preliminares. Información con corte a septiembre 30 de 2011.

### 1.14 Inversiones por Regiones Sub Cuenta Colombia Humanitaria<sup>86</sup>

#### 1.14.1 Región Eje Cafetero

##### 1.14.1.1 Presupuesto Comparativo Región Eje Cafetero

<sup>86</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co) fechadecorteFiduprevisora:24degostode2012.

Caldas, Risaralda, Quindío, en su orden, son los departamentos de la región del eje cafetero que recibieron por atención humanitaria, obras, y convenios, mayor inversión en transferencias de recursos.

Con respecto a la mayor transferencia de recursos en el ítem de atención humanitaria, en su orden, son los departamentos de Risaralda, Caldas y Quindío. Por concepto de interventoría en la intervención de atención humanitaria los departamentos con mayor transferencia de recursos efectuado son Risaralda, Quindío y Caldas en su respectivo orden.

Caldas (\$159.827.147.232), Risaralda (\$115.737.998.440) y Quindío (\$55.944.479.435) en su orden, son los departamentos con mayor transferencia de recursos por concepto de valor obras. El departamento de Caldas presenta un mejor comportamiento en el cobro por concepto de interventoría que el departamento del Quindío.

Con relación al mayor número de obras, en su orden, son los departamentos de Caldas (121), Risaralda (90) y Quindío (53).

El valor total de transferencia para la región Eje Cafetero, son \$331.509.625.107.

Tabla 12. Presupuesto comparativo Región Eje Cafetero

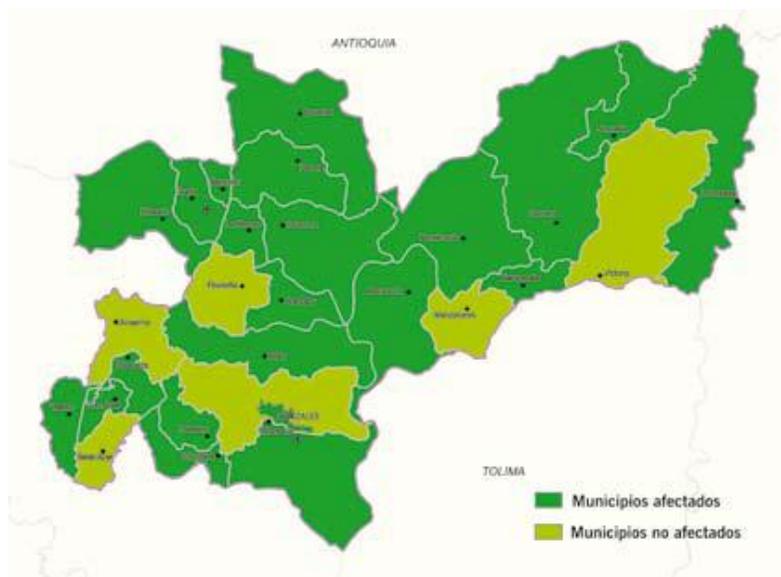
Rubros		Caldas	Risaralda	Quindío
Atención Humanitaria	V. Transferencia	6.889.969.538	12.645.895.910	4.842.939.505
	Pagos interventoria.	16.042.800	381.017.850	185.282.454
	Pagos otros gastos	9.719.640	25.210.000	17.635.799
	Total atención h.	6.915.731.978	13.052.123.760	5.045.857.758
Obras	Valor obras	38.193.261.620	21.451.574.603	25.194.345.782
	No de Obras	121	90	53
Convenios	Valor.distri.Conv.	114.718.153.635	81.234.300.077	25.704.275.895
	No de proyec y sub.	86	214	118
TOTAL OBRAS Y PROYECTOS		207	304	171
SUBTOTAL INVERSIÓN		159.827.147.232	115.737.998.440	55.944.479.435

Fuente: información Colombia humanitaria

### 1.14.1.2 Departamento de Caldas:

El departamento de Caldas, se encuentra dividido administrativamente por 27 Municipios. Veintiún (21) municipios, se encuentran afectados y seis (6) municipios no se encuentran afectados.

Mapa 3. Departamento de Caldas



Fuente: Informe Contraloría General de la Republica de la Republica (abril 25 a mayo 1 de 2012).

### 1.14.1.2.1 Asistencia Humanitaria:

Tiempo de Tramite para la atención humanitaria



Fuente: Informe Contraloría General de la Republica de la Republica (abril 25 a mayo 1 de 2012).

El fondo Nacional de Gestión del Riesgo, Sub Cuenta Colombia Humanitaria designo a la Federación Nacional de Cafeteros como operador encargado de la atención humanitaria (mercado, aseo) en el departamento de Caldas y cuyo interventor es la Unidad de Atención y Prevención de Desastres del Departamento. De igual modo, la Asistencia Humanitaria (mercado, aseo) de la ciudad de Manizales le compete a la Cruz Roja Colombiana Seccional Caldas y como interventor fue designada la Universidad de Caldas.

El valor transferido por el Fondo Nacional de Calamidades Sub Cuenta Colombia Humanitaria, por concepto de entrega de mercado y aseo al departamento de Caldas es de \$1.203.426.000<sup>87</sup>, suma que se traduce en 3.590 entregas que beneficiaron a 1.758 familias en la primera entrega y a 1.832 familias en la segunda entrega, según información publicada en su página. El recurso aprobado y de transferencia no incluye pagos a interventorías y otros gastos.

De igual modo, el valor transferido a la ciudad de Manizales por concepto de mercado y aseo es de \$269.839.500<sup>88</sup>, suma que se traducen en 742 entregas que benefician a 502 familias en la primera entrega y a 240 familias en la segunda entrega, según información publicada en su página. El recurso aprobado y de transferencia no incluye pagos a interventorías y otros gastos.

#### *1.14.1.2.2 Alojamiento Temporales*<sup>89</sup>

Los Alojamiento Temporales del departamento son asumidos por la Federación Nacional de Cafeteros, en calidad de operador. La modalidad incluyo pago de arrendamiento y reparación de viviendas sin incluir albergues temporales.

La modalidad de arriendos se dio en tres giros de transferencias de recursos, el primer giro corresponde a 903 familias, con 3.5 meses de arriendo en

---

<sup>87</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co). Fecha de corte fiduprevisora 24 de agosto de 2012 e informes de avance 08 de septiembre de 2012.

<sup>88</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co). Fecha de corte fiduprevisora 24 de agosto de 2012 e informes de avance 08 de septiembre de 2012.

<sup>89</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co). Conozca el estado de la ejecución por departamento. información alojamiento temporales.

promedio, el segundo giro corresponde a 415 familias, con 3.5 meses de arriendo en promedio y el último a 415 familias.

Ahora bien, la modalidad de reparación de viviendas se da en 780 unidades de vivienda cuyo operador es la Federación Nacional de Cafeteros y Pastoral Social más el diagnóstico de 412 viviendas para reparar. La suma total por valor desembolsado en la modalidad de arriendo y reparación de vivienda son \$ 4.275.144.038.

Con respecto a los alojamientos de Manizales, la Cruz Roja Colombiana Seccional Caldas, es el operador encargado en la modalidad de arriendo, con dos transferencias de recursos por un valor de \$1.141.560.000. El primer giro corresponde a 1.047 familias y el segundo a 615 familias.

#### *1.14.1.2.3Obras Mayores- Menores del departamento<sup>90</sup>*

La inversión total por este concepto es de \$38.193.261.620, que corresponde a un total de 121 obras aprobadas repartidas en las siguientes intervenciones: reparación de vías (76), construcción de puentes (4), contención de taludes (7), reforzamiento de dique (26), obras de acueducto y saneamiento (3), maquinaria (7), canalización de aguas. De las 121 obras, una se encuentra en estado crítico por encontrarse en un 40% de atraso de la obra y está localizada en el municipio de la victoria.

#### *1.14.1.2.4Convenios en ejecución con entidades nacionales<sup>91</sup>*

Seis convenios, suscritos con entidades del orden nacional, por un valor de \$103.612.414.850 por concepto de recursos programados para ejecución. Veinte (20) proyectos terminados para mejoramiento y rehabilitación de infraestructura ejecutados por el Ministerio de Educación. Cuarenta (40) proyectos para rehabilitación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico de los cuales 34 se encuentran terminados a septiembre 07 por el vice ministerio de aguas y saneamiento básico (MVCT), diez y seis proyectos para atención y restablecimiento de condiciones ambientales por el vice ministerio de Ambiente (MADS), plan de inversiones para la atención agrícola y ganadera a

<sup>90</sup> El avance de obras es de un 95% a Septiembre 07 de 2012, Colombia humanitaria

<sup>91</sup> Fuente: www.colombiahumanitaria.gov.co: Fecha de corte septiembre 08 de 2012

través del Ministerio de agricultura y desarrollo rural. Seis (6) proyectos para rehabilitación de vías, a través de INVIAS y por ultimo 4 proyectos para la rehabilitación y mantenimiento de las unidades policiales afectadas a través de la Policía Nacional.

Vice ministerio de aguas y saneamiento básico (MVCT), INVIAS, Ministerio de agricultura y desarrollo rural, Vice ministerio de Ambiente (MADS), Ministerio de educación y Policía Nacional, en su orden, son las entidades con mayor recursos programados para ejecución.

Aguas y saneamiento básico MVCT e INVIAS, son las entidades, con mayor recursos programados para ejecución, en su orden, \$52.040.883.800 y \$26.304.178.714. La policía nacional y el ministerio de educación son las entidades que recibieron menor transferencia de recursos.

*Otros convenios y transferencia de recursos...*

La Federación Nacional de Cafeteros, fase 1 y 2, intervino la zona para reparar cultivos afectados por la roya. La primera fase por un valor de \$4.423.044.579 y la segunda por un valor de \$1.222.798.092.

De igual modo, la Unidad Nacional para la gestión del riesgo de desastre, a través de la modalidad de giros directos, ejecuto recursos por 2.049.411.212 para la fase de emergencia del fenómeno de la Niña 2010-2012

Como intervención social, se invierte la suma de \$3.041.551, en fortalecer la atención de niños, niñas, adolescentes y familias afectadas.

Ahora bien, la Junta directiva de Colombia humanitaria autorizo suscribir dos convenio con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social antes denominada Acción social con el fin de cumplir con el registro único de damnificados y la creación del programa de Empleo de Emergencia para todos los departamentos afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Este último con el objetivo de generar reactivación económica en los municipios afectados por la ola invernal, específicamente por la suma de \$3.767.436.640 para el departamento de Caldas.

### 1.14.1.3 Departamento de Risaralda:

El departamento de Risaralda, se encuentra dividido administrativamente por 16 Municipios. Trece (3) municipios se encuentran afectados y treces (13) municipios no se encuentran afectados.

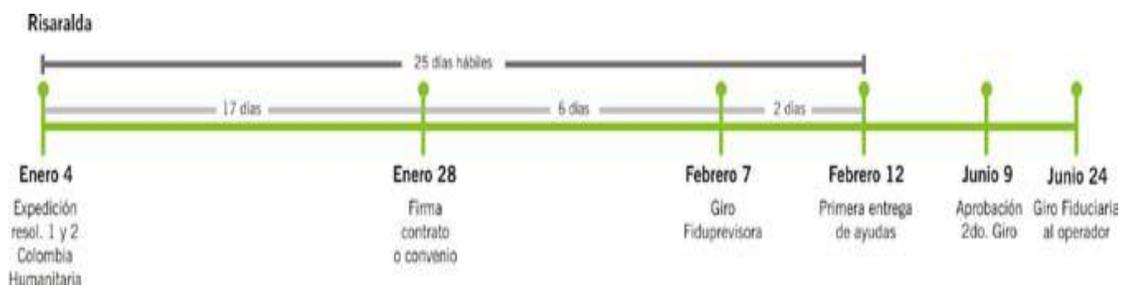
Mapa 4. Departamento de Risaralda



Fuente: Informe Contraloría General de la Republica de la República (abril 25 a mayo 1 de 2012).

### 1.14.1.3.1 Asistencia Humanitaria:

Tiempo de Tramite para la atención humanitaria



Fuente: Informe Contraloría General de la Republica de la República (abril 25 a mayo 1 de 2012).

El fondo Nacional de Gestión del Riesgo Sub Cuenta Colombia Humanitaria designo como operador encargado de la atención humanitaria (mercado, aseo) a la Cruz Roja Colombiana Seccional Risaralda en el departamento de Risaralda. De igual modo, la Asistencia Humanitaria (mercado, aseo) de la ciudad de Pereira le compete a la Cruz Roja Colombiana Seccional Risaralda. El valor transferido por el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, antes Fondo Nacional de Calamidades, Sub Cuenta Colombia Humanitaria, por concepto de entrega de mercado y aseo al departamento de Risaralda es de \$3.617.670.000<sup>92</sup>, suma que se traduce en 11.432 entregas que beneficiaron a 6.385, 3.746 y 1.211 familias, en su orden, como primera, segunda y tercera entrega, según información publicada en su página. El recurso aprobado y de transferencia no incluye pagos a interventorías y otros gastos.

De igual modo, el valor transferido a la ciudad de Pereira por concepto de mercado y aseo es de \$525.231.305<sup>93</sup>, suma que se traducen en 1.519 entregas que benefician a 1.012 familias en la primera entrega y a 507 familias en la segunda entrega, según información publicada en su página. El recurso aprobado y de transferencia no incluye pagos a interventorías y otros gastos.

#### *1.14.1.3.2 Alojamientos Temporales*<sup>94</sup>

Los Alojamientos Temporales del departamento son asumidos por la Cruz Roja Seccional de Risaralda y el Comité Departamental de Risaralda, recursos aprobados y desembolsados por la suma de \$ 7.323.845.633. La modalidad incluyo pago de arrendamiento, reparación de viviendas y albergues temporales.

La modalidad de arriendos beneficio a 1.637 familias, con 3.5 meses de arriendo en promedio y el último a 415 familias, como operador la Cruz Roja Seccional de Risaralda.

Ahora bien, la modalidad de reparación de viviendas se da en 1.040 unidades de vivienda y en calidad de operador el Comité Departamental de Risaralda.

<sup>92</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co). Fecha de corte fiduprevisora 24 de agosto de 2012 e informes de avance 08 de septiembre de 2012.

<sup>93</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co). Fecha de corte fiduprevisora 24 de agosto de 2012 e informes de avance 08 de septiembre de 2012.

<sup>94</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co). Conozca el estado de la ejecución por departamento. información alojamientos temporales.

La Cruz Roja Seccional de Risaralda, encargado de la operación de 180 albergues en el municipio de la Virginia y 35 en el municipio de Belén de Umbría.

Con respecto a los alojamientos temporales de Pereira, el operador es la Cruz Roja Colombiana Seccional de Risaralda. Opera dos modalidades, la primera, la de arriendo con unos primeros giros correspondiente a 808 familias y un segundo giro a 467 familias a beneficiar y la reparación de 233 viviendas por un valor total de ambas modalidades de \$ 1.178.125.545

#### *1.14.1.3.3 Obras Mayores- Menores y de Contención de Aguas del departamento<sup>95</sup>*

La inversión total por este concepto es de \$21.451.574.603, que corresponde a un total de 90 obras aprobadas repartidas en las siguientes intervenciones: reparación de vías (51), construcción de puentes (7), contención de taludes (15), obras de acueducto y saneamiento (5), maquinaria (5), canalización de aguas (1) y obras de contención de aguas (4) .

De 90 obras, ninguna se encuentra en estado crítico.

#### *1.14.1.3.4 Convenios en ejecución con entidades nacionales<sup>96</sup>*

Seis convenios, suscritos con entidades del orden nacional, por un valor de \$18.922.427.655 por concepto de recursos programados para ejecución. Ciento treinta y cuatro (134) proyectos terminados para mejoramiento y rehabilitación de infraestructura ejecutados por el Ministerio de Educación. Doce (12) proyectos para rehabilitación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico de los cuales 1 se encuentran terminados a septiembre 07 por el vice ministerio de aguas y saneamiento básico (MVCT), 64 proyectos para atención y restablecimiento de condiciones ambientales por el vice ministerio de Ambiente (MADS) de estos 64, se encuentran terminados 17, Plan de inversiones para la atención agrícola y ganadera a través del Ministerio de agricultura y desarrollo rural. 4 proyectos para rehabilitación de vías, a través

<sup>95</sup> El avance de obras es de un 95% a Septiembre 07 de 2012, Colombia humanitaria

<sup>96</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co): Fecha de corte septiembre 08 de 2012, valor suma ejecutado declarado.

de INVIAS y por ultimo 1 proyectos para actualización de información hidrológica de las principales cuencas afectadas.

Vice ministerio de Ambiente (MADS) e INVIAS son las entidades con mayor recursos programados para ejecución, en su orden, \$33.920.000.000 y \$11.680.725.274. Proyectos como actualización de información hidrológica de las principales cuencas afectadas y proyectos para mejoramiento y rehabilitación de infraestructura educativa.

*Otros convenios y transferencia de recursos*<sup>97</sup>

La Federación Nacional de Cafeteros, fase 1 y 2, intervino la zona para reparar cultivos afectados por la roya. La primera fase por un valor de \$3.758.222.638 y la segunda por un valor de \$761.226.141

De igual modo, la Unidad Nacional para la gestión del riesgo de desastre, a través de la modalidad de giros directos, ejecuto recursos por \$1.247.276.093 para la fase de emergencia del fenómeno de la Niña 2010-2012. Así mismo, estudios técnicos para permitir transitabilidad por los corredores afectados, por la suma de \$419.000.000.

Como intervención social, se invierte la suma de \$39.840.034, en fortalecer la atención de niños, niñas, adolescentes y familias afectadas, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (I.C.B.F).

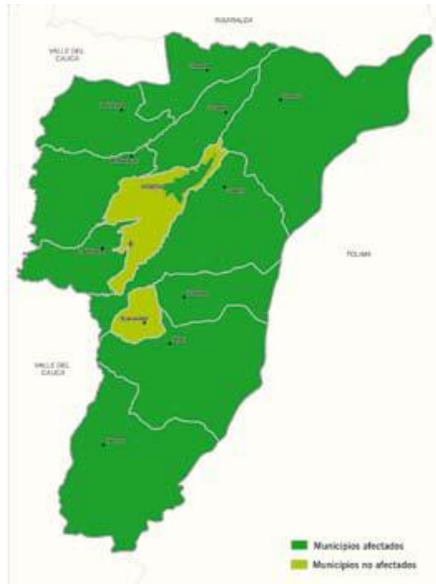
Ahora bien, la Junta directiva de Colombia humanitaria autoriza suscribir dos convenio con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social antes Acción social con el fin de cumplir con el registro único de damnificados y la creación del programa de Empleo de Emergencia para todos los departamentos afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, con el objetivo, este ultimo de generar reactivación económica en los municipios afectados por la ola invernal, específicamente la suma de \$89.599.746 para el departamento de Risaralda.

---

<sup>97</sup>Fuente:www.colombiahumanitaria.gov.co:Fecha de corte septiembre 08 de 2012, valor suma ejecutado declarado

#### 1.14.1.4 Departamento del Quindío

Mapa 5. Departamento del Quindío.



##### 1.14.1.4.1 Asistencia Humanitaria

Tiempo de Tramite para la atención humanitaria



El fondo Nacional de Gestión del Riesgo Sub Cuenta Colombia Humanitaria designo como operador encargado de la atención humanitaria (mercado, aseo) a la Defensa Civil Colombiana en el departamento del Quindío. De igual modo, la Asistencia Humanitaria (mercado, aseo) de la ciudad de Armenia le compete a la Cruz Roja Colombiana Seccional Quindío.

El valor transferido por el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, antes Fondo Nacional de Calamidades, Sub Cuenta Colombia Humanitaria, por concepto de

entrega de mercado y aseo al departamento del Quindío es de \$ 548.362.500<sup>98</sup>, suma que se traduce en 1.342 entregas que beneficiaron a 443, 444 y 455 familias, en su orden, como primera, segunda y tercera entrega, según información publicada en su página. El recurso aprobado y de transferencia no incluye pagos a interventorías y otros gastos.

De igual modo, el valor transferido a la ciudad de Armenia por concepto de mercado y aseo es de \$ 205.037.005<sup>99</sup>, suma que se traducen en 379 entregas que benefician a 379 familias en la primera entrega y a 379 familias en la segunda entrega, según información publicada en su página. El recurso aprobado y de transferencia no incluye pagos a interventorías y otros gastos.

#### *1.14.1.4.2 Alojamientos Temporales*<sup>100</sup>

Los Alojamientos Temporales del departamento son asumidos por la Defensa Civil Colombiana y Promotora de vivienda y desarrollo del Quindío-Proviquindío, recursos aprobados y desembolsados por la suma de \$ 3.793.335.000. La modalidad incluyó pago de arrendamiento y reparación de viviendas.

La modalidad de arriendos beneficio a 37 familias, con 3.5 meses de arriendo en promedio y el último a 16 familias y cuyo operador fue la Defensa Civil.

Ahora bien, la modalidad de reparación de viviendas se da en 1.213 unidades de vivienda y en calidad de operador la Promotora de vivienda y desarrollo del Quindío-PROVIQUINDÍO.

Con respecto a los alojamientos temporales de Armenia, el operador es la Cruz Roja Colombiana Seccional de Quindío. Opera la modalidad de arriendo, beneficiando a 52 familias con 3.5 meses de arriendo en promedio y un valor total de recursos aprobados y desembolsados por la suma de \$ 296.205.000.

#### *1.14.1.4.3 Obras Mayores- Menores del departamento*<sup>101</sup>

<sup>98</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.vo](http://www.colombiahumanitaria.gov.vo). Fecha de corte fiduprevisora 24 de agosto de 2012 e informes de avance 08 de septiembre de 2012.

<sup>99</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.vo](http://www.colombiahumanitaria.gov.vo). Fecha de corte fiduprevisora 24 de agosto de 2012 e informes de avance 08 de septiembre de 2012.

<sup>100</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.vo](http://www.colombiahumanitaria.gov.vo). Conozca el estado de la ejecución por departamento. información alojamientos temporales.

<sup>101</sup> El avance de obras es de un 95% a Septiembre 07 de 2012, Colombia humanitaria

La inversión total por este concepto es de \$25.194.345.7821, que corresponde a un total de 53 obras aprobadas repartidas en las siguientes intervenciones: reparación de vías (25), construcción de puentes (8), contención de taludes (16), obras de acueducto y saneamiento (1), maquinaria (2), canalización de aguas (2).

De 53 obras, una obra localizada en el municipio de Calarcá, se encuentra en estado crítico, por encontrarse inconclusa y requiere recursos adicionales, sin embargo se presentó para su liquidación ante la fiduprevisora sin finalizar obra. Convenios en ejecución con entidades nacionales<sup>102</sup>.

Seis convenios, suscritos con entidades del orden nacional, por un valor de \$62.853.901.881 por concepto de recursos programados para ejecución.

Catorce (14) proyectos terminados de veinte programados para mejoramiento y rehabilitación de infraestructura ejecutados por el Ministerio de Educación. (1) proyecto para rehabilitación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico el cual se encuentran terminado a septiembre 07 por el vice ministerio de aguas y saneamiento básico (MVCT), 73 proyectos terminados para atención y restablecimiento de condiciones ambientales por el Vice ministerio de Ambiente (MADS) de estos el 100% se encuentran terminados, Plan de inversiones para la atención agrícola y ganadera a través del Ministerio de agricultura y desarrollo rural. 2 proyectos para rehabilitación de vías, a través de INVIAS y por ultimo 22 plan estratégico de respuesta inmediata para desastre ejecutado por el Ejército Nacional.

Vías, con recursos por un valor de \$8.549.999.676 y planes de inversión agrícola y ganadero, con recursos por \$4.842.787.809, en su orden, son los sectores con mayor inversión.

#### *1.14.1.4.4Otros convenios y transferencia de recursos*<sup>103</sup>

La Federación Nacional de Cafeteros, fase 1 y 2, intervino la zona para reparar cultivos afectados por la roya. La primera fase por un valor de \$2.848.403.137 y la segunda por un valor de \$289.719.205.

<sup>102</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co):Fecha de corte septiembre 08 de 2012, valor suma ejecutado declarado.

<sup>103</sup> Fuente: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co):Fecha de corte septiembre 08 de 2012, valor suma ejecutado declarado

De igual modo, la Unidad Nacional para la gestión del riesgo de desastre, a través de la modalidad de giros directos, ejecuto recursos por \$208.053.200 para la fase de emergencia del fenómeno de la Niña 2010-2012

Como intervención social, se invierte la suma de \$3.041.551 en fortalecer la atención de niños, niñas, adolescentes y familias afectadas, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (I.C.B.F).

Ahora bien, la Junta directiva del Fondo, autoriza suscribir dos convenio con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el fin de cumplir con el registro único de damnificados y la creación del programa de Empleo de Emergencia para todos los departamentos afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, con el objetivo, este ultimo de generar reactivación económica en los municipios afectados por la ola invernal, específicamente por la suma de \$2.961.709.512 para el departamento del Quindío.

#### *1.14.2 Región Caribe:*

Atlántico, Magdalena, Bolívar, Córdoba, Sucre, Cesar y la Guajira, en su orden, son los departamentos que recibieron por el rubro de atención humanitaria, obras, y convenios mayor inversión en transferencias de recursos.

Con respecto a la mayor transferencia de recursos en el ítem de atención humanitaria, en su orden, son los departamentos del Magdalena, Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre y la Guajira. Por concepto de interventoría en la intervención de atención humanitaria los departamentos con mayor transferencia de recursos efectuado por la fiduciaria la previsora son Bolívar, Atlántico y Magdalena en su respectivo orden.

Atlántico (106.753.439.183), Bolívar (63.911.287.206), Cesar (62.336.144.445) Sucre 58.736.082.738, Magdalena (57.581.998.523), Córdoba (48.223.293.573) y la Guajira (21.416.434.464), en su orden, son los departamentos con mayor transferencia de recursos por concepto de valor obras. Con relación al mayor número de obras, en su orden, son los departamentos de Bolívar (237), Córdoba (161), Magdalena (150), Sucre (120), Atlántico (89), Cesar (75) y la Guajira (68).

El valor total de transferencia para la región Caribe, son \$1.432.307.321.860 billones de pesos.

Tabla 13. Presupuesto Región Caribe

RUBROS		Guajira	Bolívar	Cesar
Atención Humanitaria	Valor. Transferencia	9.396.607.500	78.725.043.600	38.307.381.000
	Pagos Interventoría.	276.231.000	1.815.046.000	642.161.980
	Pagos otros gastos	130.454.101	1508509463	649137844
	Total atención h.	9.803.274.601	82.048.599.063	39.598.680.824
Obras	Valor Obras.	21.416.434.464	63.911.287.206	62.336.144.445
	No de Obras	60	237	107
Convenios	Valor distri.convenios	38.490.560.531	124.494.125.649	38.797.809.879
	No de proyectos y Sub. Proyectos.	68	595	75
TOTAL OBRAS Y PROYECTOS		128	832	182
SUBTOTAL INVERSIÓN		69.710.269.596	270.454.011.918	140.732.635.147

Fuente: Información Colombia Humanitaria

Atlántico	Magdalena	Sucre	Córdoba
71.482.370.178	106.698.070.020	29.235.108.000	32.863.330.500
1.361.958.929	1.268.181.750	681.155.564	773.000.000
1.207.654.381	56.000.617	0	35.635.995
74.051.983.488	108.022.252.387	29.916.263.564	33.671.966.495
106.753.439.183	57.581.998.523	58.736.082.738	48.223.293.573
89	150	120	161
116.109.687.877	112.591.590.957	85.518.140.303	120.233.706.112
144	248	171	303
233	398	291	464
296.915.110.547	278.195.841.867	174.170.486.605	202.128.966.180

Fuente: Información Colombia Humanitaria

#### 1.14.3 Región Andina:

Cundinamarca, Antioquia, Valle, Santander, Norte de Santander, Boyacá, Cauca, Tolima, Nariño y Huila, en su orden, son los departamentos que recibieron por atención humanitaria, obras, y convenios mayor inversión en transferencias de recursos.

Con respecto a la mayor transferencia de recursos en el ítem de atención humanitaria, en su orden, son los departamentos del Cauca, Norte de Santander, Valle, Cundinamarca, Antioquia, Boyacá, Santander, Tolima, Nariño y Huila. Por concepto de interventoría en la intervención de atención humanitaria los departamentos con mayor transferencia de recursos efectuado por la fiduciaria la previsor son Norte de Santander, Boyacá, Antioquia, Cundinamarca, Valle, Cauca, Santander, Tolima y Huila en su respectivo orden. Se observa que el departamento del Cauca recibió el mayor valor de recursos por atención humanitaria sin embargo por concepto de pagos por interventoría lo superan los departamentos de Norte de Santander, Boyacá, Antioquia, Cundinamarca y el Valle. Al contrario, el departamento del Cauca, en giro de recursos por concepto de obras ocupa la posición séptima de diez departamentos que conforman esta región.

Cundinamarca, Boyacá, Antioquia, Valle, Santander, Norte de Santander, Nariño, Cauca, Tolima y Huila, en su orden, son los departamentos con mayor transferencia de recursos por concepto de valor obras. Con relación al mayor número de obras, en su orden, son los departamentos de Cundinamarca (482), Boyacá (425), Antioquia (407), Santander (366), Nariño (245), Valle (184), Norte de Santander (180), Cauca (158), Tolima (157) y Huila (130). El departamento de menor afectación, en su orden, son Huila, Nariño y Tolima y con mayor afectación son los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Valle.

El valor total de transferencia para la región andina, son \$ 2.237.221.678.808 billones de pesos.

Tabla 14. Presupuesto Región Andina

RUBROS		Santander	Norte de S	Antioquia
Atención Humanitaria	Valor Transferencia	19.856.304.391	50.261.593.000	27.508.183.500
	Pagos interventorias.	784.634.864	2.071.793.750	1.055.228.235
	Pagos otros gastos	361.311.299	247.670.484	5.150.000
	Total atención h.	21.002.250.554	52.581.057.234	28.568.561.735
Obras	Valor obras	123.937.245.405	89.561.897.484	150.002.993.474
	No de Obras	366	180	407
Convenios	Valor distri.conve	105.723.129.666	142.346.662.731	125.777.094.892

	No de proyectos sub. Proyectos.	48	171	283
TOTAL OBRAS Y PROYECTOS		414	351	690
SUBTOTAL INVERSIÓN		250.662.625.626	284.489.617.450	304.348.650.100

Fuente: Información Colombia Humanitaria

Boyacá	Cundinamarca	Tolima	Valle
22.166.865.000	28.767.594.406	17.988.075.000	42.822.318.000
1.110.651.375	1.028.251.759	528.354.225	944.181.240
330.841.491	0	787.074.870	157.261.478
23.608.357.866	29.795.846.165	19.303.504.095	43.923.760.718
155.811.238.383	203.288.928.412	51.246.112.164	124.884.998.414
425	482	157	184
67.653.856.056	150.779.817.549	49.087.683.487	83.318.642.498
75	162	178	175
500	644	335	359
247.073.452.305	383.864.592.126	119.637.299.745	252.127.401.630

Fuente: Información Colombia Humanitaria

Huila	Cauca	Nariño
3.985.768.500	52.592.504.408	17.604.232.070
160.455.750	941.588.287	769.950.000
0	145.514.655	0
4.146.224.250	53.679.607.350	18.374.182.070
32.296.349.674	53.397.222.706	56.170.567.087
130	158	245
56.301.175.330	75.581.132.633	45.071.578.726
18	77	96
148	235	341
92.743.749.255	182.657.962.688	119.616.327.883

Fuente: Información Colombia Humanitaria

#### 1.14.4 Región Pacífica:

La mayor transferencia de recurso se da en el componente de atención humanitaria (\$71.424.404.580), le sigue, el componente de suscripción de convenios con entidades territoriales (45.841.682.482) y por último el componente de obras por (\$25.904.232.474). Valor total de inversión total (\$ 143.170.319.537),

RUBROS		Choco
Atención Humanitaria	Valor Transferencia	67.650.828.000
	Pagos interventorías	2.241.432.118
	Pagos otros gastos	1.532.144.462
	Total atención humanitaria	71.424.404.580
Obras	Valor obras	25.904.232.474
	No de Obras	111
Convenios	Valor distribuido convenios.	45.841.682.482
	No de proyecto y Sub. Proyecto.	221
TOTAL OBRAS Y PROYECTOS		332
SUBTOTAL INVERSIÓN		143.170.319.537

Fuente: Información Colombia Humanitaria

#### 1.14.5 Región Orinoquia<sup>104</sup>:

Mediante la Resolución 573 de 2010, se declaró la situación de calamidad pública de carácter nacional en varios departamentos de Colombia afectados por la ola invernal, excepto Vichada, Guainía, Vaupés y San Andrés.

Meta, Arauca, Casanare, en su orden, son los departamentos que recibieron por atención humanitaria, obras, y convenios mayor inversión en transferencias de recursos.

Con respecto a la mayor transferencia de recursos en el ítem de atención humanitaria, en su orden, son los departamentos del Meta, Arauca y Casanare. Con relación al mayor número de obras, en su orden, son los departamentos de Meta (88), Casanare (55), Arauca (21).

El valor total de transferencia para la región Orinoquia, son \$82.689.626.386.

Tabla 15. Presupuesto región Orinoquía

Rubros		Arauca	Vichada	Casanare	Meta
Atención Humanitaria	Valor T.	0	0	1.736.238.000	2.549.116.500
	P. I.	0	0	80.000.000	127.148.375
	P. otros.	0	0	20.733.000	0
	T. A.H.	0	0	1.836.971.000	2.676.264.875
Obras	Valor obras	5.151.645.518	0	12.393.146.401	22.886.876.195
	No Obras.	21	0	50	88
Convenios	Valor distri.c	19.796.779.815	200.000.000	3.177.898.730	14.570.043.853
	No p y s	6	0	1	7
Total obras y P		27	0	51	95
Subtotal Inversión		24.948.425.332	200.000.000	17.408.016.131	40.133.184.923

Fuente: Información Colombia Humanitaria

<sup>104</sup> Fuente: paginaweb.fondodeadaptacion.fechadeelaboracionagosto28de2012

#### 1.14.6 Región Amazonia:

Caquetá, Putumayo y Amazonia, en su orden, son los departamentos que recibieron por atención humanitaria, obras, y convenios mayor inversión en transferencias de recursos.

Con respecto a la mayor transferencia de recursos en el ítem de atención humanitaria, en su orden, son los departamentos de Caquetá, Putumayo y Amazonia. Por concepto de interventoría en la intervención de atención humanitaria los departamentos con mayor transferencia de recursos efectuado Caquetá, Putumayo, Amazonia en su respectivo orden.

Caquetá (26.090.651.707), Putumayo (26.090.651.707) y (Amazonia (356.592.310), en su orden, son los departamentos con mayor transferencia de recursos por concepto de valor obras. Con relación al mayor número de obras, en su orden, son los departamentos de Caquetá (50), Putumayo (31) y Amazonia (0).

El valor total de transferencia para la región amazonia, son \$70.805.343.218.

Tabla 16. Presupuesto región Amazonía

Rubros		Guainía	Caquetá	Vaupés
Atención Humanitaria	Valor Transferencia.	0	7.066.710.000	0
	Pago Intervento/	0	335.880.000	0
	P. otros gastos.	0	57.600.000	0
	T. atención. h.	0	7.460.190.000	0
Obras	Valor obras	0	11.479.589.828	0
	N de Obras.	0	50	0
Convenios	Valor Convenios	9.422.987.380	15.895.331.993	100.000.000
	N. Proyectos y Sub Proyectos.	1	2	0
Total obras y P		1	52	0
Subtotal Inversión		9.422.987.380	34.835.111.821	100.000.000

Fuente: Información Colombia Humanitaria

Putumayo	Amazonia
1.293.600.000	186.396.000

60.800.000	8.876.000
0	0
1.354.400.000	195.272.000
7.001.591.408	0
31	0
17.734.660.299	161.320.310
2	1
33	1
26.090.651.707	356.592.310

Fuente: Información Colombia Humanitaria

### *1.15 Inversiones por Proyectos Fondo de Adaptación<sup>105</sup>.*

Esta lectura describe las inversiones por número de unidades de viviendas, vivienda municipio, mitigación de riesgo, proyecto transporte, salud, Proyecto de reactivación económica, acueducto y alcantarillado, proyecto de educación, proyectos realizados y total inversión con corte agosto de 2012 por regiones.

#### *1.15.1 Región Eje Cafetero:*

El total de inversión de recursos transferidos por el fondo adaptación a la región del eje cafetero con corte agosto de 2012, son \$426.871. Caldas, Risaralda y Quindío, en su orden, son los departamentos de mayor inversión y \$331.509.625.107 transferidos por Colombia Humanitaria.

La región del eje cafetero no está incluida en proyectos de mitigación de riesgo. En su orden, tenemos que el departamento de Caldas y Quindío no presenta proyectos en el sector de la salud. A diferencia de Caldas, Quindío y Risaralda que presentan proyectos en el sector educativo.

En el sector vivienda, los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío, en su orden, son los que requieren mayor unidad de viviendas a construir. Las viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo, estará a cargo de la caja de compensación COMFANDI, que será la operadora zonal para todo el departamento del Valle del Cauca, así como del Eje Cafetero (Quindío,

<sup>105</sup> Fuente: [www.fondoadaptacion.agostode2012](http://www.fondoadaptacion.agostode2012). Mapa de Estado de la Intervención en Colombia.

Risaralda y Caldas), según información de presidencia de la república de agosto 24 de 2012.

A pesar, de las dificultades por falta de empleo en esta región ninguno de los tres departamentos presentan proyectos de reactivación económica para la región del eje cafetero.

Tabla 23. Inversiones Eje Cafetero

	Unidad Vivienda	Vivienda Municipi	M.R	Transporte	Salud	Re Ec	Acueducto y Alcantarillado	Educación.	P. R.	Total Inversión
Caldas	1195	27		5			14		1	298.953
Risaralda	737	14		5	2		5	25	1	73.749
Quindío	111	11		1			11	7	1	54.169

Fuente: [www.fondoadaptacion.agostode2012](http://www.fondoadaptacion.agostode2012). Mapa de Estado de la Intervención en Colombia.

### 1.15.2 Región Caribe:

El total de inversión de recursos para la región Caribe con corte agosto de 2012, son \$3.549.296. Atlántico, Bolívar, Magdalena, la Guajira, Sucre, Córdoba y Cesar, en su orden, son los departamentos de mayor inversión. De igual modo, los departamentos de Atlántico, Magdalena y Bolívar son los departamentos que recibieron por atención humanitaria, obras, y convenios mayor inversión en transferencias de recursos.

A diferencia del departamento de la Guajira que presenta el menor valor de inversión en el proceso de la fase de ayuda humanitaria, en el proceso de rehabilitación reparación, construcción y reconstrucción de la fase III, se ubica en el cuarto puesto de mayor inversión de la región Caribe.

En el sector de vivienda, los departamentos de Atlántico, Bolívar, La Guajira, Magdalena, Córdoba, Sucre y Cesar, en su orden, son los de mayor unidad de viviendas a construir. Llama la atención que el departamento de la Guajira este ubicado en el tercer puesto de mayor demanda de construcción de vivienda, no obstante, de estar ubicado en el último departamento de menor transferencia en

transferencia de recursos en la intervención de atención humanitaria, de valor de obras y número de obras en la Fase I, II sub cuenta Colombia Humanitaria. En el sector educación, los departamentos de Bolívar (207), Sucre (152), Magdalena (99), Córdoba (89), Atlántico (5), en su orden, son los de mayor demanda. No obstante, Bolívar y Magdalena tienen un comportamiento similar a diferencia de Atlántico. Los departamentos de la Guajira y Cesar no presentan intervención en este sector.

Bolívar (16), Magdalena (8), Cesar (6), La Guajira (3), Atlántico y Sucre (1), en su orden, son departamentos con proyectos de acueducto y alcantarillado. A diferencia de Córdoba que no presenta

Tabla 24. Inversiones región Caribe

	Unidad Vivienda.	Vivienda.	M.R	Transporte	Salud	React Econ/	Acueducto y Alcantarillado	Educ/	P. R.	Total Inversión.
Guajira	12.303	14					3			252.379
Bolívar	16.206	46		3	59	4	16	207	2	839.815
Cesar	3.634	25		1		1	6			97.650
Atlántico	16.496	23	1	1	9	5	1	5	1	1.611.235
Magda.	8.863	30		4	56	5	8	99	1	327.705
Sucre	5.373	21			8	3	1	152	1	222.861
Córdoba	6.241	29		1	2	5		89	1	197.651

Fuente: Información Colombia Humanitaria

### 1.15.3 Región Andina.

El total de inversión de recursos para la región andina con corte agosto de 2012, son \$3.506.223, cifra muy similar a la región Caribe. Valle, Cundinamarca, Santander, Antioquia, Norte de Santander, Nariño, Boyacá, Cauca, Tolima y Huila, en su orden, son los departamentos de mayor inversión. Huila, es el departamento que tiene el menor valor de transferencia de recursos en la intervención de atención humanitaria, obras, y convenios y menor inversión en la fase de reparación, construcción y reconstrucción. Los departamentos de Antioquia, Tolima, Huila y Cauca no presentan proyectos en algunos sectores. En su orden, tenemos que el departamento de Antioquia

no presenta proyecto en el área de la salud, los departamentos de Tolima y Cauca no indica proyectos en el área de educación y finalmente el departamento de Huila es el único departamento de la región andina que no radica proyecto en el sector transporte.

A diferencia de los sectores de salud, educación y transporte, todos los departamentos que pertenecen a esta región presentan proyectos de inversión en los sectores de vivienda, reactivación económica, acueducto y alcantarillado. En el sector vivienda, los departamentos de Nariño, Antioquia, Cauca, Norte de Santander, Tolima, Santander, Valle, Boyacá, Cundinamarca y Huila, en su orden, son los que requieren mayor unidad de viviendas a construir.

Tabla 25. Inversiones región Andina

	Unidad Vivien da	Vivien da Munici pio.	M.R	Trans porte	Salud	Reacti / Ecomi ca	Acue ducto y Alcan /	Ed.	P.R	Total Inversión
Santander	2.493	82		9	1	4	11	31	1	395.364
S. Norte	4.425	41		9	4	5	14	22	1	363.685
Antioquia	5.110	118		6		3	11	65		385.805
Boyacá	2.133	91		14	3	5	10		1	223.074
Cundina.	2.052	88		6	3	2	11	38	1	561.622
Tolima	2.829	46				1	45	24	1	130.058
Valle	2.363	43	1	2	12	5	7	41	1	938.209
Huila	671	36		2		1	9	23		112.040
Cauca	4.865	42		7	2	2	8		1	157.707
Nariño	6.098	61		3	59	2	14	38	1	238.659

Fuente: [www.fondoadaptacion.agostode2012](http://www.fondoadaptacion.agostode2012) .Mapa de Estado de la Intervención en Colombia.

#### 1.15.4 Región Pacífica

Tabla 26. Inversiones Región Pacífico

	Unidad	Vivienda.	M.R	Transp	Salud	Re Ec.	Acue.yAlcan	Edu.	P. R.	Total
--	--------	-----------	-----	--------	-------	--------	-------------	------	-------	-------

	de Vivienda.	Municipio.								Inversión.
Choco	3284	28		2	7	2	15	20		180.777

Fuente: www.fondoadaptacion.agostode2012. Mapa de Estado de la Intervención en Colombia

### 1.15.5 Región Orinoquia

De conformidad con la Resolución 573 de 2010, Vichada, no está incluido en los departamentos afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. No obstante, la Unidad Nacional para la gestión del riesgo de desastre, a través de la modalidad giro directo transfiere la suma de \$100.000.000.

El valor total de la inversión para la región Orinoquia es de \$ 124.294

Tabla 27. Inversiones región Orinoquía

	Unidad Vivienda.	Vivie. Mun.	M.R	Transporte	Salud	Re Ec.	Acue.yAlcan	Edu.	P. R.	Total Inversión
Arauca	108	6		3						32.599
Vichada	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Casanare	231	14		4			2		1	35.840
Meta	331	22		2			1		1	55.855

Fuente: www.fondoadaptacion.agostode2012. Mapa de Estado de la Intervención en Colombia.

### 1.15.6 Región Amazonia:

Guainía, Vaupés, en su orden, son departamentos no incluidos en la resolución 573 de 2010, expedida por la Directora de gestión del riesgo del ministerio del interior y de justicia el 18 de noviembre de 2010.

Tabla 28. Inversiones región Amazonía

	Unid Vivie	Vivie. Mun	M. R	Trans	Salud	Re. Ec	Acue y Alcan	Edu.	P.R	Total Inversión
Guainía	1	1								20
Caquetá	427	13		2			1			13.428

Vaupés	2	1								40
Putumayo	313	22								10.197
Amazonia	9	4			1					3.689

Fuente: www.fondoadaptacion.agostode2012, Mapa de Estado de la Intervención en Colombia.

### 1.16 Obras Críticas por Regiones<sup>106</sup>:

#### 1.16.1 Sub cuenta Colombia humanitaria

##### 1.16.1.1 Región Eje Cafetero

Risaralda, es el único departamento que no reporta obras críticas. Caldas, Quindío y Antioquia, en su orden, son los departamentos con el menor porcentaje de obras críticas por regiones.

Caldas, Quindío, en su orden, son los departamentos que presentan 2 obras críticas de 121 aprobadas que corresponde a un 2% y una obra crítica de 51 aprobadas que corresponde a un 2%.

Tabla 17. Obras críticas región cafetera

Quindío	1 obra crítica de 51 aprobadas (2%)
Risaralda	0 obras críticas de 90 aprobadas (0%)
Caldas	2 obras críticas de 121 obras aprobadas (2%)

Fuente: Información Colombia Humanitaria

##### 1.16.1.2 Región Caribe:

Bolívar, Magdalena, Cesar, La Guajira, Sucre, Córdoba y Atlántico, en su orden, tienen el porcentaje más alto de obras críticas de la región Caribe. Atlántico, es el departamento con mayor transferencia de recursos, sin embargo, el menor en porcentaje de obras críticas.

Con relación al mayor número de obras, en su orden, son los departamentos de Bolívar (237), Córdoba (161), Magdalena (150), Sucre (120), Atlántico (89),

<sup>106</sup> Fuente: paginaweb: colombiahumanitaria. Fecha actualización 07 de septiembre 2012.

Cesar (75) y la Guajira (68) no obstante, está por encima de los departamentos de Sucre, Córdoba y Atlántico.

Bolívar (19%), Casanare (18%), Magdalena (13%), Cauca (13%), Putumayo (13%) y Cesar (11%), en su orden, son departamentos que están ubicados por encima de un 10% de porcentaje de obras en estado críticas. Ahora bien, de los seis departamentos, tres pertenecen a la región Caribe, uno a la región de la Orinoquia, andina y amazonia.

La Región del Eje Cafetero, presenta el menor porcentaje de obras críticas.

Tabla 18. Obras críticas Región Caribe

Obras Críticas Región Caribe	
La Guajira	5 obras críticas de 60 obras aprobadas (8%)
Cesar	12 obras críticas de 107 obras aprobadas (11%)
Bolívar	44 obras críticas de 237 obras aprobadas (19%)
Atlántico	4 obras críticas de 89 obras aprobadas (4%)
Magdalena	19 obras críticas de 150 obras aprobadas (13%)
Sucre	8 obras críticas de 120 obras aprobadas (7%)
Córdoba	8 obras críticas de 161 obras aprobadas (5%)

Fuente: Información Colombia Humanitaria

#### 1.16.1.3 Región Andina:

Cauca (13%), Santander (9%), Huila (9%), Cundinamarca (7%), Nariño (6%), Tolima (3%), Antioquia (2%), en su orden, tienen el porcentaje más alto de obras críticas de la región andina. Sin embargo, el departamento de Antioquia tiene el porcentaje más bajo de la región andina.

Tabla 19. Obras críticas región Andina

Santander	34 obras críticas de 366 obras aprobadas (9%)
Antioquia	8 obras críticas de 407 obras aprobadas (2%)
Boyacá	50 obras críticas de 425 obras aprobadas
Cundinamarca	34 obras críticas de 482 obras aprobadas (7%)
Tolima	5 obras críticas de 157 obras aprobadas (3%)
Huila	12 obras críticas de 130 obras aprobadas (9%)
Cauca	20 obras críticas de 158 obras aprobadas (13%)

Nariño	14 obras críticas de 245 obras aprobadas (6%)
--------	---

Fuente: Información Colombia Humanitaria

#### 1.16.1.4 Región Pacífica

Cuatro obras críticas de ciento once (111) obras aprobadas que representa un (4%)

Tabla 20. Obras críticas región Pacífica

Obras Críticas Región Pacífica	
Choco	4 obras críticas de 111 obras aprobadas (4%)

Fuente: Colombia Humanitaria

#### 1.16.1.5 Región Orinoquia

El departamento de Casanare, tiene el mayor número de obras críticas, le sigue el departamento de Meta con ocho (8) obras críticas(9%). Arauca, con un cumplimiento del 100%.

Tabla 21. Obras críticas región Orinoquía

Obras Críticas Región Orinoquia	
Arauca	0 obras críticas de 21 obras aprobadas (0%)
Vichada	100%
Casanare	9 obras críticas de 50 obras aprobadas (18%)
Meta	8 obras críticas de 88 obras aprobadas (9%)

Fuente: Información Colombia Humanitaria

#### 1.16.1.6 Región Amazonia

Caquetá y Putumayo con el mismo número de obras críticas (4). Al Caquetá le representa (8%) y al departamento de putumayo (13%)

Tabla 22. Obras críticas región Amazonía

Obras Críticas Región Amazonía	
Guainía	100%

Caquetá	4 obras críticas de 50 obras aprobadas (8%)
Vaupés	100%
Putumayo	4 obras críticas de 31 obras aprobadas (13%)
Amazonia	100%

Fuente: Información Colombia Humanitaria

### *1.17 Función Patrimonio Autónomo - Fiduciaria La Previsora*

#### *1.17.1 Sub Cuenta Colombia Humanitaria*

##### *1.17.1.1 Antecedentes:*

Mediante el Decreto 1547 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Calamidades, como un fideicomiso estatal de creación legal, administrado por la Fiduciaria la Previsora, en calidad de representante legal. La capacidad de ordenación del gasto y determinar los contratos a celebrarse con cargo a los recursos del fondo a través de la fiduciaria La Previsora S.A., está en cabeza del director del Fondo Nacional para la gestión del Riesgo (Artículo 5 del decreto 2387 de 1997)

##### *1.17.1.2 Obligaciones<sup>107</sup>:*

- **Elaboración de Contratos:** la elaboración de minutas y suscripción de contratos se da previa instrucción Director de DRG o Gerente del Fondo. Debe contener como mínimo la información del contratista, objeto, valor, obligaciones, formas de pago, disponibilidad presupuestal.
- **Pagos derivados de la Contratación:** En este caso es el director de la DGR o Gerente del Fondo- Colombia Humanitaria quien da instrucción del pago previo cumplimiento de las obligaciones contractuales previa visto bueno del supervisor o interventor.
- **Administración de los Recursos:** Como administrador de las cuenta tiene la obligación de informar a las entidades territoriales que los rendimientos netos que generen los recursos girados que se aperturen en las cuentas colectivas que administre la fiduciaria la previsora debe ser reintegrada al

---

<sup>107</sup>Fiduprevisora.

fondo nacional de calamidades y girarlos a la cuenta que así determine la Fiduprevisora. (resolución No. 2) y administrador de activos.

- Giros directos a Entidades Territoriales del orden nacional, departamental o municipal: La Fiduprevisora procede al giro directo previa instrucción del Director sin necesidad de un contrato o convenio de conformidad con el decreto 4830 y 4702.
- Legalización de la Transferencia de Recursos. Debe acatarse los procedimientos previamente determinados por la Junta y las disposiciones del Decreto 2955 de agosto de 2011<sup>108</sup> que indica entre otros los requisitos necesarios para dar viabilidad a ese giro y proceder por parte de Fiduprevisora a girar los demás.
- Contabilidad del Fondo: Se lleva para cada fideicomiso una contabilidad separada. Además se debe cumplir con las reglas del PUC público.
- Representante Legal y Judicial. Compromete bienes y derechos del FNC. Suscribe contratos, recibe donaciones y demás actos inherentes a esta facultad

### *1.17.2 Fondo Adaptación*

#### *1.17.2.1 Antecedentes:*

De igual modo, los recursos del Fondo Adaptación, son administrados a través de patrimonios autónomos, previa selección objetiva de conformidad con el art 209 y 267 de la constitución política. De manera temporal, el Consejo Directivo mediante acta número 3, autoriza la contratación de la Fiduciaria la Previsora, para la administración de los recursos.

Por otra parte, el decreto 2906 de 2011<sup>109</sup>, autoriza que las partidas asignadas al Fondo Adaptación en el presupuesto nacional, se transfieran por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la medida que así se soliciten de acuerdo a

---

<sup>108</sup> Se debe tener en cuenta entre otros requisitos para proceder a legalizar una cuenta: copia del contrato o convenios celebrados con terceros, cuenta de cobro para proveedores de régimen simplificado, copia de facturas para proveedores de régimen común, copia de comprobantes de egresos firmados, base de datos de los beneficiarios, copia del formulario diligenciado por CLOPAD o CREPAD, según sea el caso. Art 5

<sup>109</sup> según el numeral primero del art 5 del decreto 4819,

lo establecido en la ley 1450 de 2011. Sin embargo, los recursos de funcionamiento son administrados directamente por el fondo.

### *1.18 Segunda Temporada de Lluvia*

La Unidad Nacional para la gestión del riesgo de desastre, asume la entrega de asignación de asistencia económica a damnificados de la segunda temporada de lluvia entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 por instrucciones del Presidente de la República.<sup>110</sup> De igual modo, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo asume temporadas de lluvia 2011 -2012.

### *1.19 Caracterización de la unidad de análisis*

#### *1.19.1 Dimensión ambiental*

#### *1.19.1 Geografía*

##### *1.19.1.1 Geografía Colombia:*

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, afirma: “La mayor parte del país presenta una temperatura media anual entre los 24 y los 28°C, que incluye la zona oriental, formada por las llanuras del Caribe y una franja en el litoral Pacífico. Las temperaturas medias anuales superiores a 28°C, se encuentran en la parte baja, media y en un sector de la parte alta del río Magdalena. En un área considerablemente menor que la anterior, y que incluye las zonas andina e interandina, hay una variedad de pisos térmicos debido a las grandes variaciones de la temperatura del aire con la altura. El piso nivel, correspondiente a temperaturas menores de 0°C, se encuentra sobre los 4.600 msnm y es el área de menor extensión de todo el territorio.

Colombia tiene una escurrentía muy cercana a los 2.000 mm/año y una oferta hídrica que supera los 2.000 kms<sup>3</sup> al año, con un valor por habitante de 57.000 m<sup>3</sup> anuales. Lo anterior clasifica al país con una de las mayores ofertas hídricas

---

<sup>110</sup> La circular de fecha 16 de diciembre de 2011, señala el procedimiento para recibir esta asignación económica.

naturales en el mundo, aunque esta relación se ve afectada por la heterogénea distribución del recurso. Más de 95% del agua que emplea el país para abastecer las actividades domésticas y productivas se extrae de la cuenca de los ríos Magdalena - Cauca y las que drenan al Caribe.

La región pacífica muestra una gran abundancia de escorrentía, con rangos que van desde los 4.000 hasta los 12.000 mm/año, existiendo sitios que registrar valores anuales superiores a los 14.000 mm/año. Sin embargo, también hay zonas excesivamente deficitarias en escorrentía, con deficiencias entre 70% y 90% con respecto al promedio nacional. Entre ellas se destacan las cuencas o regiones hidrológicas de la Alta y Baja Guajira, San Andrés y Providencia, río Cesar y la Sabana de Bogotá. La Alta y Baja Guajira presentan la condición más desfavorable desde el punto de vista de la norma de escorrentía (200 a 300 mm/año), aunque el área más crítica es la Sabana de Bogotá debido a su baja oferta natural (500 mm/año) y al hecho de que tiene la mayor presión entrópica del país”.

#### *1.19.1.1.2 Geografía Eje Cafetero*<sup>111</sup>

El departamento de Caldas, Risaralda y Quindío, en su orden, tiene una extensión de, 7.888, 4.140 y 1845 Km<sup>2</sup>. Limitan con los departamentos de Antioquia, Choco, Valle del Cauca, Tolima, Cundinamarca y Boyacá.

Según afirmación de Juan D. Barón, en Caldas, la cordillera Central forma el Nevado del Ruíz (5.310 msnm), que está ubicado entre los valles del Magdalena y Cauca. Éste es el nevado más grande de la cadena de volcanes de la cordillera Central. A su vez, esta cadena es de gran relevancia ambiental para toda la región puesto que de su sistema de páramos se desprenden importantes recursos hídricos aprovechados por 37 municipios. Los nevados del Ruiz, Quindío, Tolima, el Cisne (5.200msnm) y Santa Isabel (4.950 msnm), conforman el Parque Nacional Natural los Nevados.

El departamento de Risaralda, está integrado por una zona central de topografía levemente ondulada a una altura inferior a los 2000m. Esta zona esta demarcada por las cordilleras Central y Occidental, la Central supera los 4.500

---

<sup>111</sup> Fuente: Juan D. Barón del centro de estudios económicos regionales (CEER), Marzo, 2010. transcripción de geografía y clima del eje cafetero.

m en los nevados de Santa Isabel y Quindío y la Occidental alcanza los 4.000m en el Cerro Tamaña; las dos cordilleras están divididas por el cañón del río Cauca.<sup>112</sup>

El departamento del Quindío<sup>113</sup> tiene una extensión de 1.845 Km<sup>2</sup>, su topografía es quebrada y montañosa, correspondiente a las vertientes altas de la cordillera Central, las alturas máximas se localizan en el páramo de Chilí (3.500m) y el nevado del Quindío (5.215m)”.

De igual modo, predomina la variedad de pisos térmicos en la región del eje cafetero. Según, afirma, Juan D. Barón del centro de estudios económicos regionales (CEER), “en el departamento de Caldas, predomina el clima templado en el 39% de su territorio, 37% se encuentra en clima frío, 23% en clima cálido y el 1% hace parte de sub páramo. El 53% del territorio del Quindío está localizado en clima templado, 45% en clima frío y 2% en sub páramo. En Risaralda, el 60% del territorio se encuentra en clima templado, 35% en clima frío y el 5% restante en otros climas. Las condiciones climáticas, geográficas y geológicas de la región determinan en gran parte la producción de café. Es así como la zona cafetera, está ubicada principalmente en las vertientes húmedas de las cordilleras Central y Occidental, aproximadamente entre los 1.200 y 2.000 msnm, con una vegetación de bosque andino, donde el café hace parte importante del sistema”. Sin embargo, el departamento de Huila, es el primer departamento productor de café, desplazando los departamentos de Quindío, Caldas y Risaralda con corte a septiembre de 2012<sup>114</sup>”.

Desde luego, los porcentajes descritos, se presenta en tiempos normales sin tener en cuenta la anormalidad de las lluvias de 2010-2011, “Fenómeno de la Niña”, materia de estudio.

#### *1.19.1.1.3Afectación Departamentos Fenómeno de la Niña 2010-2011*

#### *1.19.1.1.4Departamentos afectados por Regiones*

<sup>112</sup> Fuente: [www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/geografia/geo8](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/geografia/geo8) Biblioteca Luis Ángel Arango.

<sup>113</sup> Fuente: [www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/geografia/geo8](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/geografia/geo8) Biblioteca Luis Ángel Arango.

<sup>114</sup> Fuente: [www.laguiaedeneiva.com.septiembre17de2012](http://www.laguiaedeneiva.com.septiembre17de2012)

Ahora bien , con respecto a los departamento afectados y localizados por el fenómeno de la niña 2010-2011 de conformidad con la Resolución 573 de 2010, son veintiocho (28) de treinta y dos (32) departamento y estos corresponden a Antioquia, Amazonas, Arauca, Atlántico, Cundinamarca, Bolívar, Boyacá , Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Choco, Córdoba, Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Bogotá DC, exceptuando los departamentos de Guainía , Vaupés, Vichada y la Isla de San Andes y Providencia.

De 1.103 municipios que tiene Colombia se tiene que 1.068<sup>115</sup> municipios son afectados por el fenómeno de la niña 2010 -2011, es decir,tan solo treinta y cinco (35) municipios no fueron afectados.

La ola invernal en el país, comenzó en abril de 2010 pero se agudizo según el IDEAM en los meses de noviembre y diciembre de 2010 superando todos los registros históricos de precipitaciones por lo que el Gobierno debe decretar el estado de excepción en la modalidad de emergencia económica social y ecológica.

#### *1.19.1.1.5 Regiones Eje Cafetero, Caribe, Andina, Pacifica, Orinoquia y Amazonia:*

La lectura de este trabajo se aborda por *Regiones* de conformidad con la afectación causada por el Fenómeno de la Niña en los departamentos de Colombia de acuerdo a la metodología del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM con énfasis en el eje cafetero.

Región eje cafetero: Esta comprendida por los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío.

Región Caribe: Está comprendida por siete (7) departamentos: La Guajira, Bolívar, Cesar, Atlántico, Magdalena, Sucre y Córdoba

Región andina: La región Andina comprende diez (10) departamentos: Santander, Santander del Norte, Antioquia, Boyacá, Cundinamarca- Bogotá, Tolima, Valle, Huila, Cauca y Nariño

---

<sup>115</sup> Murillo Sánchez, Everardo, Gerente Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, Gestión Humana en clave de innovación en la experiencia de Colombia humanitaria

Región pacífica: Chocó, Tumaco y Buenaventura

Región Orinoquía: La región Orinoquía comprende cuatro (4) departamentos:

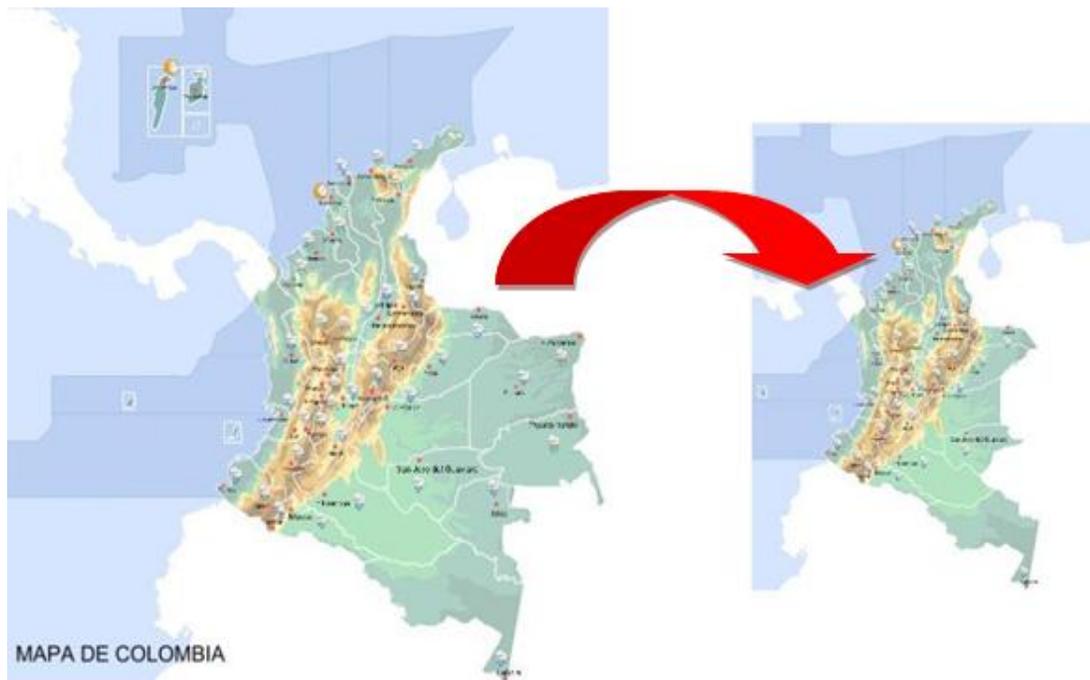
Arauca, Vichada, Casanare, y Meta.

Región amazónica: La región de la amazonía comprende seis (6) departamentos:

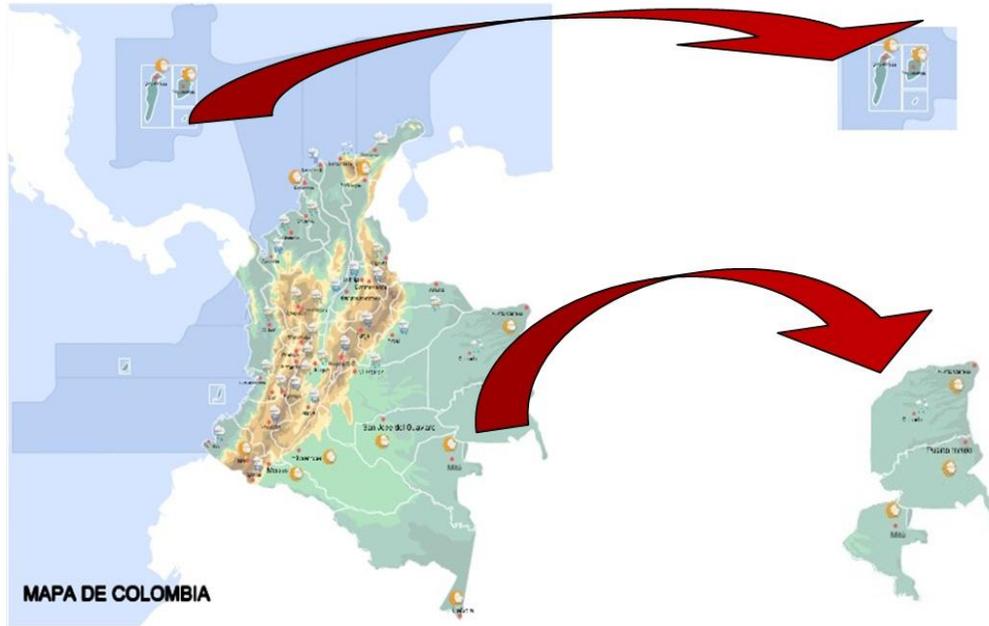
Guainía, Guaviare, Caquetá, Vaupés, Putumayo y Amazonas.

Región Insular: San Andrés y Providencia.

Mapa 6. Departamentos Afectados por la Ola Invernal: Veintiocho (28) departamentos afectados



Mapa 7: Departamentos No Afectados por la Ola Invernal: (Guainía, Vaupés, Vichada y la Isla de San Andrés y Providencia).



Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM  
<http://pronosticos.ideam.gov.co/jsp/index.jsf>

Mapa 8. Región Eje Cafetera Afectados por la Ola Invernal (Caldas, Risaralda y Quindío)



Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM

### *1.19.1.2 Estructura de la Plataforma Natural*

#### *1.19.1.2.1. Geología de Colombia.*

“Colombia ofrece una condición excepcional en el extremo noroccidental de América del Sur, ubicada en una zona donde se presenta la interacción de las placas Sudamericana, de Nazca y del Caribe.

Se encuentra distribuida en dos unidades fisiográficas: la primera de ellas en la región este, hace parte de la Plataforma Sudamericana y denominada como Los Llanos Orientales, la segunda unidad, al oeste, constituye la parte andina colombiana.

Los Andes Colombianos están formados por tres ramales cordilleranos de direcciones aproximadamente N-S y cada una con unas particularidades geológicas y estructurales propias. De este para oeste están las Cordilleras Oriental, Central y Occidental, las cuales están separadas por los valles de los ríos Magdalena y Cauca-Patía.

La Cordillera Oriental muestra un basamento precámbrico y paleozoico, supra yacido por rocas sedimentarias mesozoicas así como algunas cenozoicas.

Posee una orientación NE y una altura máxima de 5.495 m., en la Sierra Nevada del Cocuy. En el departamento de Santander la Cordillera se separa en dos ramales, uno con dirección N, formando la Serranía de Perijá, y otro de orientación NE, que forma, en Venezuela, Los Andes de Mérida.

La Cordillera Central se encuentra separada de la Oriental por el valle del Río Magdalena. El basamento paleozoico está instruido por importantes cuerpos ígneos Jurásicos y Cretácicos. En algunas regiones, estas unidades se encuentran supra yacidas por rocas volcánicas y sedimentarias de edades Mesozoicas a Cenozoicas. Las mayores alturas halladas en esta Cordillera está dada por los volcanes Nevados del Huila (5.750 m.), Tolima (5.620 m.) Del Ruíz (5.400 m.). La mayor actividad volcánica y sismo génica del país se encuentra en esta región.

Los valles de los ríos Cauca y Patía aísla geográficamente la Cordillera Central de la Occidental, además, por estos valles pasa el Sistema de Fallas Cauca-Romeral, el cual a su vez constituye una zona de sutura, separando materiales

de afinidad continental de la Cordillera Central y de rocas de afinidad oceánica de la Cordillera Occidental.

La Cordillera Occidental es formada por rocas mesozoicas y cenozoicas, anotando que la mayoría de estas rocas son de afinidad oceánica, correspondiendo a basaltos con "pillow lavas" y sedimentos tipo "flysch". Las máximas alturas encontradas en esta Cordillera alcanzan los 4.400 m. y 4.800 m., en los Páramos de Urao, Frontino y los Farallones de Citará y Cali.

Debe mencionarse otras unidades fisiográficas menores:

- La Sierra Nevada de Santa Marta, localizada al norte, con una altura cercana a los 5.800 m., formada por rocas metamórficas de edades Precámbricas y Paleozoicas instruidas por granitoides mesozoicos y cenozoicos.

-La Serranía del Baudó, al oeste, ubicada en el departamento del choco, con altura máxima de 1.960 m., constituida por rocas mesozoicas de afinidad oceánica;

-La Serranía de San Lucas, al noreste del Departamento de Antioquia, formada por rocas metamórficas (neises, anfibolitas y mármoles) de edad Precámbrica, filitas paleozoicas e intrusivos mesozoicos;

- Llanos Orientales, al este, se localiza la Serranía de La Macarena constituida, principalmente, por rocas metamórficas precámbricas". Todo lo anteriormente expuesto según recuperado:

[www.unalmed.edu.co/rodríguez/.../geología%20colombia.htm](http://www.unalmed.edu.co/rodríguez/.../geología%20colombia.htm). Situación geológica de Colombia

Mapa 9. Geología de Colombia



Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –Ingeominas

#### 1.19.1.2.2 Geología del Eje Cafetero:

“La cordillera central en el departamento de Caldas, está enmarcada por dos sistemas de fallas aproximadamente perpendiculares entre sí; el primer sistema está representado por las fallas de romeral-cauca al oeste y el segundo sistemas por las fallas Palestina Mulato al este, con direcciones variables entre NNE-SSW y NE-SW que coinciden con las direcciones generales de los sistemas tectónicos de la cadena andina”<sup>116</sup>.

De igual modo, de acuerdo con el estudio de evaluación Neotectónica realizada en el marco del Proyecto para la mitigación del riesgo sísmico de Pereira, Dosquebradas y Santa Rosa de Cabal<sup>117</sup> se identificaron las fallas de San Jerónimo, Santa Rosa, Río Otún, Consota, en su orden, la falla san jerónimo, cruza la parte oriental de Pereira, santa rosa, Manizales y Neira; la falla santa

<sup>116</sup> Estudio de geología para la vía manzanares-Pensilvania. Diego Fernández Narváez Chica.

<sup>117</sup> Fuente: Diagnostico de Riesgos Ambientales, Municipio de Pereira, Corporación Autónoma Regional Risaralda. CARDER

rosa, afecta la vía Dosquebradas - Santa Rosa a la altura de boquerón, la falla, Rio Otún, hay certeza que se presenta en la cuenca del Otún y finalmente la falla Consota, hay probabilidades que se evidencie en la vía Pereira- la Bella. Así mismo, el departamento del Quindío, presenta fallas geológicas en todas las ciudades, los pueblos y asentamientos urbanos<sup>118</sup>, es pertinente indicar, que la cordillera tiene rocas más duras en la superficie que en el valle, no obstante, ambos tiene suelos volcánicos, sin embargo, las ondas sísmica que se precipitan en el valle, ocasiona más daños, por cuanto se encuentra habitada por pobladores y sus viviendas están construidas sin normas sismo resistentes como sucedió en el sismo de 1999.

Mapa 10. Geología Eje Cafetero



<sup>118</sup>La geología Quindiana base de la reconstrucción regional, López Reina, Duque Adriana Lucia, Santiago Villegas

### 1.19.1.3. Geomorfología

#### 1.19.1.3.1 Geomorfología Colombia<sup>119</sup>.

Colombia y sus formas de relieve son los valles interandinos, montañas andinas, llanuras orientales, planicie amazónica y costas oceánicas.

La Costa oceánica es parte de un territorio que limita con el mar. Colombia tiene la costa pacífica y atlántica. La primera es menos extensa, mas lluviosa, selvática y por la placa de nazca es de gran sismicidad y la segunda más extensa, clima seco y zonas inundables. Así mismo, el pacifico colombiano presenta dos tipos de costa con característica geomorfológica diferente, tenemos una costa alta montañosa que va desde la frontera o límite de panamá hasta el sur de cabo de corrientes y una costa baja sur de cabo que va desde el sur cabo corriente hasta el ecuador.

Ahora bien, la Planicie amazónica, posee una extensa llanura, abundante vegetación, suelos bajos e inundables y presenta bajo riesgo de sismicidad. De igual modo, se presenta grandes unidades de origen denudacional por causa de la erosión que alteran diferentes rocas como la del cenozoico, posee un paisaje de lomerío y colinas definida como planicie amazónica.

Con respecto a los llanos Orientales, su característica principal es que ocupa la tercera parte del territorio Colombiano, es plano, escasas elevaciones. La montaña andina hace parte de la cordillera de los andes, comprende desde el nudo de los pastos hasta el nudo de SanTurban y finalmente los valles interandinos constituidos por la sedimentación de los ríos entre las cadenas montañosas occidental, central y oriental.

#### 1.19.1.3.2 Geomorfología Eje Cafetero:

Entre las cordilleras de los Andes colombianos aparecen depresiones tectónicas como las del Magdalena y el Cauca. El área de Manizales-Chinchina se ubica sobre la vertiente occidental de la Cordillera Central. Las formaciones geológicas se distribuyen de norte a sur en bandas paralelas al sistema de

---

<sup>119</sup>[geocolombia9a.blogspot.com/.../geomorfología-aplicada-al-territorio](http://geocolombia9a.blogspot.com/.../geomorfología-aplicada-al-territorio).

Romeral, umbral entre las cortezas continental y oceánica y cicatriz de una antigua zona de subducción<sup>120</sup>.

Risaralda<sup>121</sup>: presenta 8 unidades, en su orden, tenemos la unidad geomórfica de valles aluviales, cuya característica es ser semi-llana y de menores pendientes de la zona, se ubica en algunas partes de las orillas de los ríos Otún, Consata, Barbas, La Vieja y a lo largo de quebradas, la unidad de Colinas en Depósitos Flujos de lodo suprayaciendo Depósitos de flujos de escombros, se ubica en colinas semi-llanas y laderas de alta pendiente, se ubica en una parte oriental del área urbana, la unidad de colinas en cenizas volcánicas, se encuentran ubicados en esta unidad varios barrios del casco urbano y zona rural, la unidad de montañas de material fluviovolcánico, cubiertas por depósitos de cenizas volcánicas (formación Pereira), comprende desde el suroriente hasta el suroccidente y cruza por algunos corregimientos, Unidad geomorfica de montañas en Rocas Verdes, Unidad de Montañas en Rocas Gabroicas, la Unidad Paramuna de la Laguna del Otún y Unidad Geomórfica de superficies semi-llanas.

Se identifican cinco zonas climáticas comprendidas en tres grandes paisajes geográficos: de montaña, donde se encuentran ubicados los municipios de Salento, Buenavista, Córdoba, Génova y Pijao; ondulada o piedemonte donde están los municipios de Armenia, Calarcá, Filandia, Circasia y el paisaje de valle en la zona plana, Quimbaya, Montenegro y La Tebaida, de conformidad con el plan de desarrollo 2008-2011.

#### *1.19.1.4. Suelos.*

##### *1.19.1.4.1 Suelos Colombia*

Esta lectura se dará por regiones naturales de conformidad con la metodología aprobada para este trabajo<sup>122</sup>

##### *1.19.1.4.1.1 Suelos de la Región Caribe:*

<sup>120</sup> Valle glaciario PNNN, Colombia. Carlos E. Escobar Potes.

<sup>121</sup> Fuente: Diagnostico de Riesgos Ambientales, Municipio de Pereira, Corporación Autónoma Regional Risaralda. CARDER

<sup>122</sup> Ministerio de Ambiente y Vivienda [www.minambiente.gov.co/.../5649\\_020610\\_alcance\\_choco.pdf](http://www.minambiente.gov.co/.../5649_020610_alcance_choco.pdf)

Si bien es cierto se trata de una planicie, también se presentan diferencias en sus paisajes que conduce a diferentes tipos de suelo. Encontramos que en la Península de la Guajira sus suelos son de clima seco, áridos en algunas parte y con presencia de sales. En las zonas bajas de los valles de los ríos se presentan suelos con constantes inundaciones. En las zonas altas se dan suelos óptimos. Cerca de los ríos San Jorge, Magdalena y Cesar no presenta buenas condiciones causado por bajos nutrientes y sales al contrario del bajo Sinú que presenta un suelo muy fértil.

Es de anotar que los principales usos del suelo de la región Caribe son la ganadería, cultivo de palma africana, algodón, arroz, banano, minería y turismo.

#### *1.19.1.4.1.2 Suelos de la Región Andina*

Región de diversos climas, su paisaje es diverso por cuanto posee montañas, altiplanicie, valle, piedemonte y lomas.

#### *1.19.1.4.1.3 Suelos de la Región Insular:*

En primer lugar, los suelos de las islas se sujetan al clima y a su material de formación. La isla de San Andrés y Providencia posee suelo óptimo y fértil excluyendo los suelos que se inundan a las orillas del mar. Las islas de Providencia y Santa Catalina tienen el mismo comportamiento de la isla mencionada y finalmente la isla de Mapelo donde no hay suelo por poseer material rocoso

El turismo, comercio y pesca son los principales usos de suelo de esta región.

#### *1.19.1.4.1.4 Suelos de la Región de la Orinoquia:*

Sus suelos son los más antiguos de todas las regiones naturales descritas en este capítulo. Presenta dos temporadas muy acentuadas, una seca y una húmeda, posee mucha vegetación.

La ganadería, extracción de petróleo y explotación agrícola son sus principales usos de suelo.

#### *1.19.1.4.1.5 Suelos de la Región de la Amazonia:*

No obstante de ser una región abundante en vegetación posee suelos viejos, sus tierras son de baja fertilidad. Presenta suelos que se inundan como también aquellos que no se inundan por cuanto están ubicados en colinas. Hay que

decir, que los principales usos de suelo en la región amazónica es la explotación de madera de bosque, extracción de minerales y agricultura para el consumo.

Mapa 11. Suelos de Colombia



*1.19.1.4.1.6 Suelos de la Región Eje Cafetero:*

Suelos de origen volcánico, rico en materia orgánica y bien drenada.

La agricultura como el café, plátano, banano, yuca, cítricos, se produce de manera óptima por la riqueza de sus suelos.

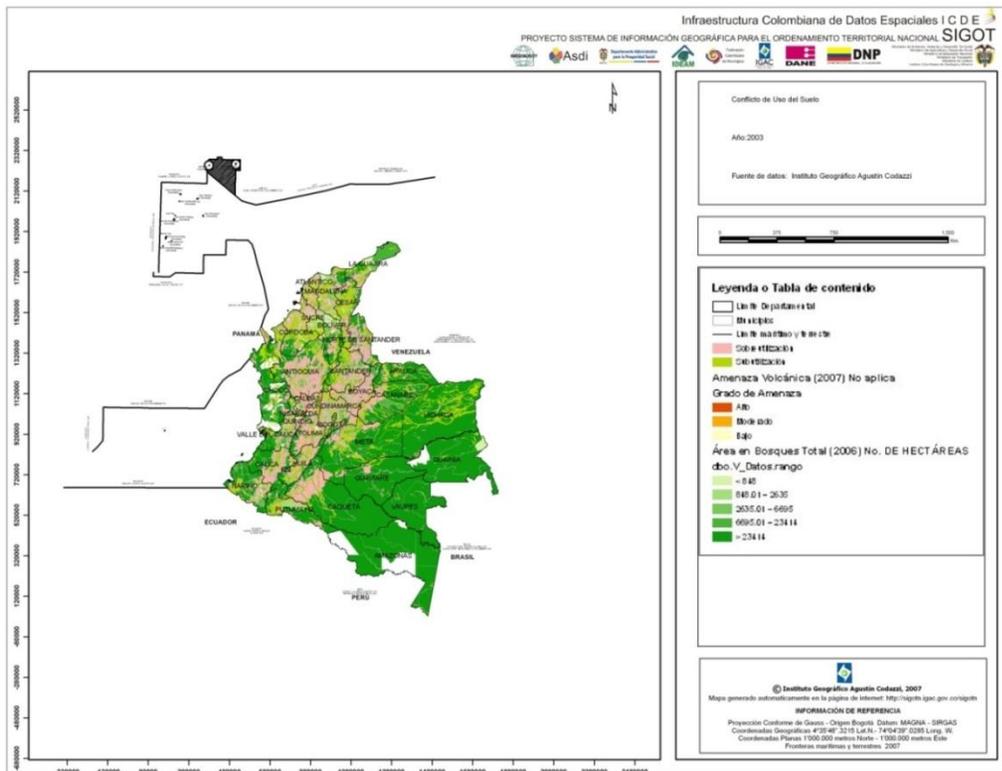
Mapa 12. Uso de suelos en Colombia



Es pertinente mencionar que el mapa 8 es el primer mapa de suelos en Colombia, publicado en el 2003 y contiene información entre otros, de levantamiento de suelos, geología, geomorfología, clima, vegetación, cartografía básica, productos de sensores remotos.

Tierras en conflicto según uso específico.

Mapa 13. Conflictos de Uso de Suelos.



Fuente: SIG-OT (<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>) - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Legenda o Tabla de Contenido de Conflicto de Usos de Suelo

La leyenda o tabla de contenido del mapa de usos de suelo hace referencia a:

Color Rosado, tierras con conflicto por sobreutilización.

Color Verde Limón, tierras con conflicto por subutilización.

Áreas en Bosques No de Hectáreas, color verde claro a oscuro. En el orden mencionado se tiene la siguiente escala: 848, 848.01-2635, 263501-6695,669501-23414 y 23414.

Tabla 29. Tipo de conflicto

Resumen Descripción	Tipo de Conflicto	Descripción Completa	Total
Sin conflicto de uso apreciable con la metodología usada.	Sin conflicto de uso apreciable	Sin conflicto de uso apreciable	2
	Total Sin conflicto de uso apreciable		2
Total Sin conflicto de uso apreciable con la metodología usada.			2

Tierras con conflicto por sobreutilización	Sobreutilización	Tierras donde el uso actual dominante es más intenso en comparación con la vocación de uso principal natural asignado de acuerdo con sus características agroecológicas.	2377
	Total Sobreutilización		2377
Total Tierras con conflicto por sobreutilización			2377
Tierras con conflicto por subutilización	Subutilización	Tierras donde el uso dominante corresponde a un nivel inferior de intensidad de utilización, si se compara con la capacidad de uso sugerida o la de uso que guardan un cierto nivel de compatibilidad.	2323
	Total Subutilización		2323
Total Tierras con conflicto por subutilización			2323
Zona urbana	Zona Urbana	Zona Urbana	2
	Total Zona Urbana		2
Total Zona urbana			2
Total general			4704

Fuente: SIG-OT (<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>) - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

#### 1.19.1.4.2 Afectación de Usos del Suelo y Áreas Urbanas en zona de inundación

##### Colombia del Fenómeno de la Niña 2010-2011

##### 1.19.1.4.2.1 Colombia Fenómeno de la Niña 2010-2011



Fuente: CEPAL-BID

#### *1.19.1.4.2.2 Generalidades*

Según, informe CEPAL y BID, afectación daños Fenómeno de la Niña 2010-2011, en todas las regiones naturales *excepto* en la región insular se presentaron inundaciones por causa del Fenómeno de la Niña 2010-2011.

El área total urbana de Colombia es de 397.537 hectáreas de estas 17.094 (ha) corresponden al área urbana inundada.

#### *1.19.1.4.2.3 Cuadro Comparativo por regiones*

La región Caribe, en primer orden es la zona más afectada por inundación de la ola invernal (826.702 ha) inundadas, en segundo orden le corresponde a la región andina (349.840 ha), en tercer orden le corresponde a la región de la Orinoquia (435.455 ha), en cuarto orden a la región pacífica con (29.864 ha) y por último a la región de amazonia con 248 hectáreas inundadas.

Los departamentos con mayor área de inundación por hectáreas en rangos entre 325.000 y 70.000 hectáreas son: Casanare (323.037); Bolívar (319.526), Córdoba (142.691), Magdalena (134.924), Antioquia (132.567), Santander (99.964), Sucre (97.940), Meta (96.899) y Cesar (71.281).

Los departamentos inundados con rangos comprendidos entre 70.000 hectáreas y 25.000 hectáreas, son Atlántico (44.083), Cundinamarca (30.154), Choco (29.864), Norte de Santander (26.403).

En el rango de 25.000 (ha) a 15.000 (ha) inundadas se encuentran: Boyacá (16.437), La Guajira (16.257) y Arauca (15.519).

De igual modo, en el rango de 15.000 (ha) a 15 (ha) son: Arauca (15.519), Tolima (13.118), Valle del Cauca (12.176), Caldas (8.764), Huila (6.086), Cauca (2.267), Risaralda (1.711) Caquetá (248), Quindío (176), y Nariño con 17 hectáreas inundadas.

*1.19.1.4.2.4 Afectación de Usos del Suelo y Áreas Urbanas en zona de inundación Región Eje Cafetero Fenómeno de la Niña 2010-2011:*

El departamento con menor afectación de inundación por hectáreas en Colombia es Nariño, seguido del departamento del Quindío. Nariño, Quindío, Caquetá, en su orden, son los departamentos con menor afectación con respecto al departamento de Risaralda. Nariño, Quindío, Caquetá, Risaralda, Cauca y Huila, son los departamentos con menor afectación con respecto al departamento de Caldas.

Caldas, es el departamento con mayor área de inundación (8.764 ha), le sigue el departamento de Risaralda (1.711 ha) y Quindío (176ha). En área agropecuaria por inundación por hectareas; Caldas (7.732ha), Risaralda (608ha) y Quindío (147ha). En otros usos no agropecuarios, se tiene que el departamento de Risaralda es el de mayor afectación (1.103ha), Caldas (1.103ha) y Quindío (29ha). El departamento del eje cafetero con menor afectación en área de inundación, área agropecuaria y en otros usos no agropecuarios es el departamento del Quindío.

Tabla 30. Región Eje Cafetero

Departamento	% Interpretado	Área Inundación (Ha)	Área Agropecuaria zona de inundación (Ha)	Área en otra área en otros usos en zona de inundación (Ha)
CALDAS	92,1	8.764	7.732	1.032
RISARALDA	97,4	1.711	608	1.103
QUINDÍO	70	176	147	29

Fuente: Marco Agropecuario DANE – MADR

#### 1.19.1.4.2.5 Región Caribe

Los departamentos de mayor inundación por hectareas en su orden son: Bolívar (319.52ha), Cordoba (142.691ha), Magdalena (134.924ha), Sucre (97.940ha), Cesar (71.281ha), Atlántico (44.083ha) y la Guajira (16.257ha). Con respecto a la mayor área agropecuaria afectada, tenemos en su orden, Bolívar, Cordoba, Magdalena, Sucre, Cesar, Atlántico y la Guajira. Ahora bien, los departamentos con mayor área de afectación en otros usos diferentes al agropecuario son: Bolívar, Magdalena, la Guajira, Sucre, Cesar, Cordoba y Atlántico.

Tabla 31. Región Caribe

Departamento	% Interpretado	Área Inundación (Ha)	Área Agropecuaria en Zona de Inundación (Ha)	Área en Otro Área en Otros Usos en Zona de Inundación (Ha)
LA GUAJIRA	54,8	16.257	1.261	14.996
BOLÍVAR	90,2	319.526	239.274	80.252
CESAR	99,1	71.281	59.051	12.231
ATLÁNTICO	93,2	44.083	38.700	5.382
MAGDALENA	100	134.924	103.185	31.739
SUCRE	76,7	97.940	82.933	15.007
CÓRDOBA	99,6	142.691	133.100	9.591
Total General		826.702	657.504	169.198

Fuente: Marco Agropecuario DANE – MADR

#### 1.19.1.4.2.6 Región Andina

La región andina, es la segunda zona más afectada por inundación de la ola invernal (826.702 ha) inundadas.

Los departamentos de mayor inundación por hectareas en su orden, Santander (99.964ha), Antioquia (132.567ha), Cundinamarca (30.154ha), Norte de Santander (26.403ha), Boyacá (16.437ha), Tolima (13.118ha), Valle del Cauca (12.176ha) Caldas (8.764 ha), Huila (6.086ha), Cauca (2.267ha), Risaralda

(1.711ha), Quindío (176ha) y Nariño (17ha). Con respecto a la mayor área agropecuaria afectada, tenemos en su orden, Antioquia (87.666ha), Santander (73.256ha), Cundinamarca (25.341ha), Norte de Santander (24.663ha), Boyacá (13.794ha), Tolima (12.293ha) Valle del Cauca (9.937ha), Caldas (7.732ha), Huila (5.384ha), Cauca (2.020ha) Risaralda (608 ha), Quindío (147ha) y Nariño (14ha)

Ahora bien, los departamentos con mayor área de afectación en otros usos diferentes al agropecuario son: Santander (26.708ha), Antioquia (44.901ha), Cundinamarca (4.812ha), Boyacá (2.643ha), Valle del Cauca (2.239ha), Norte de Santander (1.740ha), Risaralda (1.103ha), Caldas (1.032ha), Tolima (825ha), Huila (701ha), Cauca (247ha), Quindío (29), y Nariño (3ha)

29 Tabla 32. Región Andina

Departamento	% Interpretado	Área Inundación (Ha)	Área Agropecuaria en Zona de Inundación (Ha)	Área en Otro Área en Otros Usos en Zona de Inundación (Ha)
SANTANDER	90,5	99.964	73.256	26.708
NORTE DE SANTANDER	92,4	26.403	24.663	1.740
ANTIOQUIA	92,9	132.567	87.666	44.901
BOYACÁ	84,1	16.437	13.794	2.643
CUNDINAMARCA	78,1	30.154	25.341	4.812
CALDAS	92,1	8.764	7.732	1.032
RISARALDA	97,4	1.711	608	1.103
QUINDÍO	70	176	147	29
TOLIMA	93	13.118	12.293	825
VALLE DEL CAUCA	99,1	12.176	9.937	2.239
HUILA	78,1	6.086	5.384	701
CAUCA	79,4	2.267	2.020	247
NARIÑO	4,1	17	14	3
Total General		349.840	262.855	86.983

Fuente: Marco Agropecuario DANE – MADR

#### 1.19.1.4.2.7 Región pacífica

El departamento del choco con una afectación por área de inundación de hectáreas (29.864ha). 6.316ha, corresponden a áreas agropecuarias

inundadas. En aéreas inundadas por otros uso diferente al agrícola tenemos (23.58ha). Está ubicado en el cuarto orden por región afectada.

Tabla 33. Región Pacífica

Región Pacífica				
Departamento	% Interpretado	Área Inundación (Ha)	Área Agropecuaria en Zona de Inundación (Ha)	Área en Otro Área en Otros Usos en Zona de Inundación (Ha)
CHOCÓ	72,8	29.864	6.316	23.548

Fuente: Marco Agropecuario DANE - MADR

#### 1.19.1.4.2.8 Región Orinoquia

Los departamentos de mayor inundación por hectareas, en su orden, Casanare (323.037ha), Meta (96.899ha), Arauca (15.519ha). Con respecto a la mayor área agropecuaria afectada, tenemos en su orden Casanare (317.160ha), Meta (89.918ha), Arauca (12.875ha). Ahora bien, los departamentos con mayor área de afectación en otros usos diferentes al agropecuario son: Meta (6.982ha), Casanare (5.877ha) y Arauca (2.644ha)

Tabla 34. Región Orinoquia

Región Orinoquia				
Departamento	% Interpretado	Área Inundación (Ha)	Área Agropecuaria en Zona de Inundación (Ha)	Área en Otro Área en Otros Usos en Zona de Inundación (Ha)
ARAUCA	44,8	15.519	12.875	2.644
CASANARE	63,3	323.037	317.160	5.877
META	25,8	96.899	89.918	6.982
Total General		435.455	419.953	15.503

Fuente: Marco Agropecuario DANE - MADR

#### 1.19.1.4.2.9 Región amazonia

El departamento del chaqueta con una afectación por área de inundación de hectareas (248ha), (234ha) corresponden a aéreas agropecuarias inundadas.

En áreas inundadas por otros uso diferente al agrícola tenemos (13ha). Está ubicado en el cuarto orden por región afectada.

Tabla 35. Región Amazonia

Región Amazonia				
Departamento	% Interpretado	Área Inundación (Ha)	Área Agropecuaria en Zona de Inundación (Ha)	Área en Otro Área en Otros Usos en Zona de Inundación (Ha)
CAQUETÁ	7,5	248	234	13

Fuente: Marco Agropecuario DANE - MADR

#### 1.19.1.4.3 Afectación Usos del suelo y áreas Agropecuarias en zona de inundación del Fenómeno de la Niña 2010-2011<sup>123</sup>.

##### 1.19.1.4.3.1 Colombia Fenómeno de la Niña 2010-2011



Informe CEPAL y BID, afectación daños Fenómeno de la Niña 2010-2011.

<sup>123</sup> Reporte final de áreas afectadas por inundación 2010 -2011, agosto 30 de 2011, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, DANE. <http://bacata.ideam.gov.co>. fuente:: Marco Agropecuario DANE –MADR.

#### *1.19.1.4.3.2 Generalidades*

De igual modo, tenemos que el área total agropecuaria de Colombia es de 41.658.617, de estas 1.346.863 hectáreas corresponden al área agropecuaria en zona de inundación. En área total de otras áreas y otros usos de zona son 295.246 (ha).

#### *1.19.1.4.3.3 Cuadro Comparativo por regiones*

La región Caribe, en primer orden es la zona más afectada en área agropecuaria inundada por la ola invernal, con 657.504 hectáreas inundadas, en segundo orden le corresponde a la región andina con 262.855 hectáreas, en tercer orden le corresponde a la región de la Orinoquia con 419.953 hectáreas, en cuarto orden a la región pacífica con 6.316 hectáreas y por último a la región de amazonia con 234 hectáreas inundadas.

Los departamentos con mayor área de inundación por hectáreas en rangos entre 325.000 y 70.000 hectáreas, en su orden son, Casanare (317.160), Bolívar (239.274), Córdoba (133.100), Magdalena (103.185), Meta (89.918), Antioquia (87.666), Sucre (82.933) y Santander (73.256). Así mismo, los departamentos, en rangos entre 70.000 hectáreas y 25.000 hectáreas con mayor afectación de inundación, en su orden son, Cesar (59.051), Atlántico (38.700), Cundinamarca (25.341), Norte de Santander (24.663). El rango de 25.000 (ha) y 15.000 (ha) inundadas no aplica por cuanto ningún departamento se encuentran en este rango.

En el rango comprendido entre 15.000 (ha) y 15 (ha) son: La Guajira (16.257), Boyacá (13.794), Arauca (12.875), Tolima (12.293), Valle del Cauca (9.937), Caldas (7.732), Choco (6.316), Huila (5.384), Cauca (2.020), Risaralda (608), Caquetá (234), Quindío (147), y Nariño con (14) hectáreas inundadas. Según IGAC, IDEAM y DANE en reporte de afectación (agosto 30 de 2011).

#### *1.19.1.4.3.4 Región Eje Cafetero:*

Los departamentos del Eje Cafetero en su orden, Caldas, Risaralda y Quindío son los departamentos con mayor afectación de área de inundación por

hectáreas. Con respecto al área agropecuaria de la zona de inundación por hectáreas, en su orden, los departamentos con mayor afectación son, Caldas, Risaralda y Quindío y con respecto a otras áreas en otros usos diferente al sector agropecuario, los departamentos con mayor afectación son Risaralda, Caldas y Quindío.

Con respecto al porcentaje del área agropecuaria en zona de inundación, en su orden, se encuentran los departamentos de Caldas (88.22%), Quindío (83.65%) y Risaralda con un 35.54%. Ahora bien, con respecto al porcentaje del área en otros usos en zona de inundación el departamento de Risaralda es el de mayor afectación con un 64.46%.

Tabla 36. Región Cafetero

Dpto.	Agropecuaria Total(Ha)	Área Otros Usos Total (Ha)	% Interpretado del Dpto.	Área Inundación Total (Ha)	Área Agropecuaria en Zona de Inundación (Ha)	% del Área Agropecuaria en Zona de Inundación	Área en Otros Usos en Zona de Inundación (Ha)	% del Área en Otros Usos en Zona de Inundación
CALDAS	670.088	74.359	92,1	8.764	7.732	88,22	1.032	11,78
RISARA	206.558	149.736	97,4	1.711	608	35,54	1.103	64,46
QUIND	159.864	33.495	70	176	147	83,65	29	16,35

Reporte final de aéreas afectadas por inundación 2010 -2011, agosto 30 de 2011, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, DANE.: Marco Agropecuario DANE –MADR

#### 1.19.1.4.3.5 Región Caribe

Este cuadro a diferencia del numeral 1.19.4.2, afectación de usos del suelo y áreas urbanas en zona de inundación, contiene el área total agropecuaria, y porcentajes del área agropecuaria en zonas de inundación y porcentaje en otros usos diferentes al agropecuario.

El área total agropecuaria de la región Caribe es de 9.037.774 hectareas. El departamento con mayor porcentaje de área agropecuaria en zona de inundación total es Cordoba (93,28%), le sigue, Atlántico (87,79%), Sucre (84,68%), Cesar (82,84), Magdalena (76,48%), Bolívar (74,88%) y la Guajira (7,76%). En otros usos diferentes al agropecuario, el área de mayor afectación

es la Guajira (92,24%) y la de menor afectación es el departamento de Cordoba (6,72%).

Tabla 37. Región Caribe

Región Caribe								
Departamento	Área Agropecuaria Total(Ha)	Área Otros Usos Total (Ha)	% Interpretado del Dpto.	Área Inundación Total (Ha)	Área Agropecuaria en Zona de Inundación (Ha)	% del Área Agropecuaria en Zona de Inundación	Área en Otros Usos en Zona de Inundación (Ha)	% del Área en Otros Usos en Zona de Inundación
LA GUAJIRA	745.219	1.318.507	54,8	16.257	1.261	7,76	14.996	92,24
BOLÍVAR	1.496.396	1.171.188	90,2	319.526	239.274	74,88	80.252	25,12
CESAR	2.006.059	252.351	99,1	71.281	59.051	82,84	12.231	17,16
ATLÁNTICO	257.858	73.554	93,2	44.083	38.700	87,79	5.382	12,21
MAGDALENA	1.720.102	596.173	100	134.924	103.185	76,48	31.739	23,52
SUCRE	882.117	190.556	76,7	97.940	82.933	84,68	15.007	15,32
CÓRDOBA	1.930.023	571.660	99,6	142.691	133.100	93,28	9.591	6,72
Total general	9.037.774	4.173.989		826.702	657.504		169.198	

Fuente: Reporte final de aéreas afectadas por inundación 2010 -2011, agosto 30 de 2011, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, DANE.: Marco Agropecuario DANE –MADR

#### 1.19.1.4.3.6 Región Andina

El área total agropecuaria de la región andina es de 19.169.295 hectareas. El departamento con mayor porcentaje de área agropecuaria en zona de inundación es el departamento del Tolima (93,71%), le sigue, Norte de Santander (93,41%), Cauca (89,09%), Huila (88,47%) Caldas (88,22), Cundinamarca (84,04%), Boyacá (83,92%), Quindío (83,65%), Nariño (83,24%), Valle del cauca (81,61%ha), Santander (73,28%) Antioquia (66,13%) y Risaralda con (35,54%). En otros usos diferentes al agropecuario, el área de mayor afectación es Risaralda (64,46%), le sigue, Antioquia (33,87%) Santander (26,72%), Valle del Cauca (18,39%), Nariño (16,76%), Quindío (16,35%), Boyacá (16,08%) , Cundinamarca (16,96%) , Caldas (11,78%) , Huila (11,53%), Cauca (10,91%) , Norte de Santander (6,59%) y el departamento del Tolima (6,29) con la menor afectación en otros usos en zona de inundación.

Tabla 38. Región Andina

Región Andina								
Departamento	Área Agropecuaria Total(Ha)	Área Otros Usos Total (Ha)	% Interpretado del Dpto.	Área Inundación Total (Ha)	Área Agropecuaria en Zona de Inundación (Ha)	% Área Agropecuaria en Zona de Inundación	Área en Otros Usos en Zona de Inundación (Ha)	% Área en Otros Usos en Zona de Inundación
SANTANDER	2.227.506	829.343	90,5	99.964	73.256	73,28	26.708	26,72
NORTE DE SANTANDER	1.502.138	682.424	92,4	26.403	24.663	93,41	1.740	6,59
ANTIOQUIA	4.034.661	2.266.291	92,9	132.567	87.666	66,13	44.901	33,87
BOYACÁ	1.641.440	678.043	84,1	16.437	13.794	83,92	2.643	16,08
CUNDINAMARCA	1.972.259	428.099	78,1	30.154	25.341	84,04	4.812	15,96
CALDAS	670.088	74.359	92,1	8.764	7.732	88,22	1.032	11,78
RISARALDA	206.558	149.736	97,4	1.711	608	35,54	1.103	64,46
QUINDÍO	159.864	33.495	70	176	147	83,65	29	16,35
TOLIMA	1.789.085	627.750	93	13.118	12.293	93,71	825	6,29
VALLE DEL CAUCA	1.450.296	627.958	99,1	12.176	9.937	81,61	2.239	18,39
HUILA	1.381.272	433.599	78,1	6.086	5.384	88,47	701	11,53
CAUCA	1.353.884	1.773.386	79,4	2.267	2.020	89,09	247	10,91
NARIÑO	780.244	2.371.524	4,1	17	14	83,24	3	16,76
Total General	19.169.295	10.976.007		349.840	262.855		86.983	

Fuente: Reporte final de aéreas afectadas por inundación 2010 -2011, agosto 30 de 2011, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, DANE.: Marco Agropecuario DANE –MADR

### 1.19.1.4.3.7 Región Pacífica

Área total agropecuaria del departamento del choco (738.907ha), el (21,15%) corresponde a aéreas agropecuarias en zona de inundación y el (78,85%) corresponden a aéreas en otros usos en zona de inundación.

Tabla 39. Región Pacífica

Región Pacífica								
Departamento	Área Agropecuaria Total(Ha)	Área Otros Usos Total (Ha)	% Interpretado del Dpto.	Área Inundación Total (Ha)	Área Agropecuaria en Zona de Inundación (Ha)	% Área Agropecuaria en Zona de Inundación	Área en Otros Usos en Zona de Inundación (Ha)	% Área en Otros Usos en Zona de Inundación
CHOCÓ	738.907	4.088.724	72,8	29.864	6.316	21,15	23.548	78,85

Fuente: Reporte final de aéreas afectadas por inundación 2010 -2011, agosto 30 de 2011, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, DANE.: Marco Agropecuario DANE –MADR

### 1.19.1.4.3.8 Región Orinoquía

El área total agropecuaria de la región Orinoquía es de (11.292.537 ha).Casanare tiene el mayor porcentaje del área agropecuario en zona de inundación (98,18%), le sigue, el Meta (92,18%) y (82,96%) el departamento del Arauca. En porcentaje de área en otros usos en zona de inundación, Arauca tiene el mayor porcentaje (17,04%), le sigue, Meta (7,2) y Casanare (1,82%).

Tabla 40. Región Orinoquía

Región Orinoquía								
Departamento	Área Agropecuaria Total(Ha)	Área Otros Usos Total (Ha)	% Interpretado del Dpto.	Área Inundación Total (Ha)	Área Agropecuaria en Zona de Inundación (Ha)	% del Área Agropecuaria en Zona de Inundación	Área en Otros Usos en Zona de Inundación (Ha)	% del Área en Otros Usos en Zona de Inundación
ARAUCA	1.934.488	450.867	44,8	15.519	12.875	82,96	2.644	17,04
CASANARE	4.021.040	417.114	63,3	323.037	317.160	98,18	5.877	1,82
META	5.337.009	3.225.270	25,8	96.899	89.918	92,8	6.982	7,2
Total General	11.292.537	4.093.251		435.455	419.953		15.503	

Fuente: Reporte final de aéreas afectadas por inundación 2010 -2011, agosto 30 de 2011, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, DANE.: Marco Agropecuario DANE –MADR

### 1.19.1.4.3.9 Región Amazonia

Área total agropecuaria del departamento de Caquetá (1.420.105ha), el (94,57%) corresponde a aéreas agropecuarias en zona de inundación y el (5,43%) corresponden a aéreas en otros usos en zona de inundación.

Tabla 41. Región Amazonía

Región Amazonia								
Departamento	Área Agropecuaria Total(Ha)	Área Otros Usos Total (Ha)	% Interpretado del Dpto.	Área Inundación Total (Ha)	Área Agropecuaria en Zona de Inundación (Ha)	% del Área Agropecuaria en Zona de Inundación	Área en Otros Usos en Zona de Inundación (Ha)	% del Área en Otros Usos en Zona de Inundación
CAQUETÁ	1.420.105	7.597.983	7,5	248	234	94,57	13	5,43

Fuente: Reporte final de aéreas afectadas por inundación 2010 -2011, agosto 30 de 2011, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, DANE.: Marco Agropecuario DANE –MADR

### 1.19.1.5. Clima

#### 1.19.1.5.1 Clima Colombia.

“La mayor parte del país presenta una temperatura media anual entre los 24 y los 28°C, que incluye la zona oriental, formada por las llanuras del Caribe y una franja en el litoral Pacífico. Las temperaturas medias anuales superiores a 28°C, se encuentran en la parte baja, media y en un sector de la parte alta del río Magdalena. En un área considerablemente menor que la anterior, y que incluye las zonas andina e interandina, hay una variedad de pisos térmicos debido a las grandes variaciones de la temperatura del aire con la altura. El piso nivel, correspondiente a temperaturas menores de 0°C, se encuentra sobre los 4.600 msnm y es el área de menor extensión de todo el territorio” según IDEAM.paginabacataideam.gov.co.

#### 1.19.1.5.2 Zonificación Climática

El mapa 1.4 denominado zonificación climáticas, contiene según conversión la siguiente clasificación

En primer orden esta la denominada zonificación climática que corresponde a:

- Color rojo y predominante del mapa, pertenece al clima cálido, se encuentra sobre los 0-800 msnm y correspondiente a una temperatura de 21 grados centígrados.
- Color Amarillo, pertenece a la zona templada, se encuentra sobre los 800-1800 msnm y corresponde a una temperatura ente 18 grados centígrados y 24 grados centígrados.
- Color Verde, corresponde al clima frio, se encuentra sobre los 1300-2300 msnm y corresponde a una temperatura entre 12 grados centígrados y 18 grados centígrados.
- Color Morado, corresponde al clima muy frio, se encuentra sobre los 2800-3700 msnm y corresponde a una temperatura entre 6 grados centígrados y 12 grados centígrados.
- Color Azules, corresponde al clima extremadamente frio, se encuentra sobre los 3700-4500 msnm y corresponde a una temperatura entre 6 grados centígrados y 12 grados centígrados.

En segundo orden las zonas con muy buenas posibilidades hidrogeológicas, como son los llanos Orientales, Putumayo, Magdalena Cordillera Oriental, Medio- Magdalena y Valle del Cauca.

En tercer orden las posibilidades desconocidas y restringidas.

En cuarto lugar están la cuencas hidrográficas, de color azul, que corresponde a: Alto Magdalena, Sabana de Bogotá, Medio Magdalena, Rio Sogamoso, Rio Cesar, Alto Cauca, Medio Cauca, Bajo Cauca, Rio Nechi, Occidente Sierra Nevada de Santa Marta, Rio Atrato, Sierra Nevada de Santa Marta, Alto Guajira, Bajo Guajira, San Andrés y Providencia, Rio Cauca, Alto Meta, Bajo Meta, Rio Vichada, Alto Guaviare, Medio Guaviare, Rio Vaupés, Bajo Caquetá, Rio Putumayo, Bajo Patía, Alto Patía.

En Quinto y último orden, están las Amenazas Volcánicas

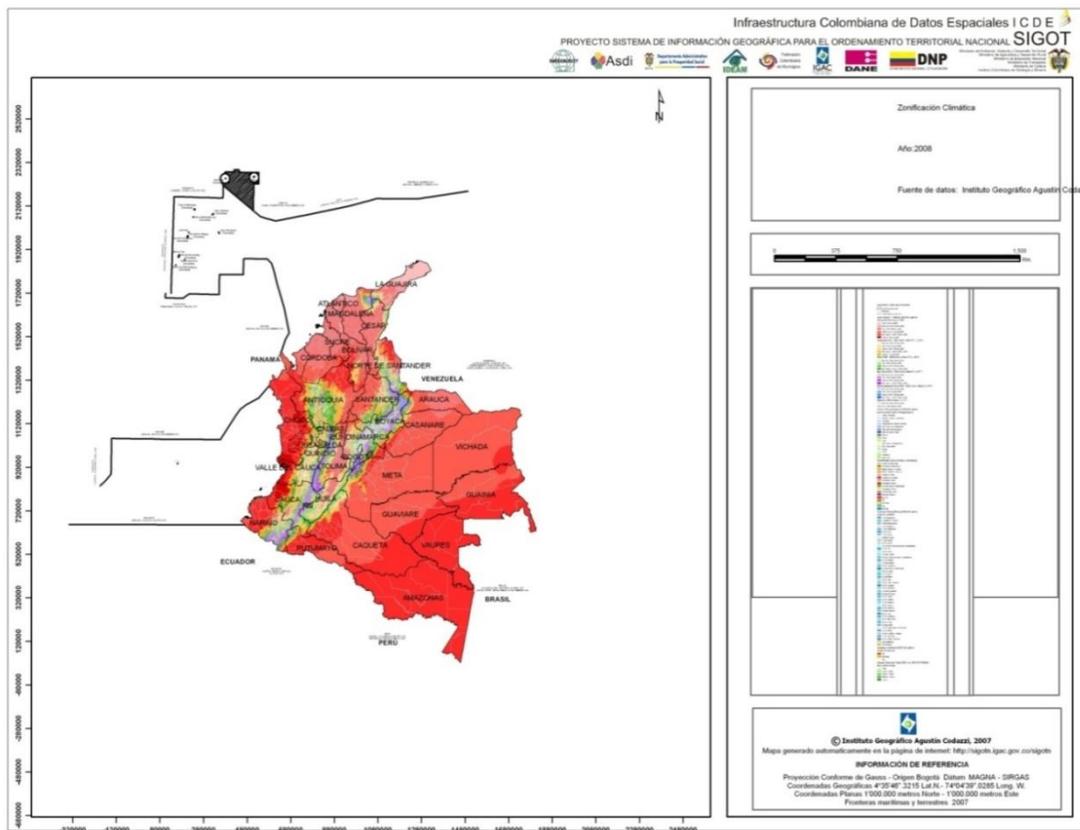
Tabla 42. Pisos térmicos

CLIMA	SUBCLIMA	Piso Térmico	Total
Cálido	Árido	0 - 800 msnm	17
	Húmedo	0 - 800 msnm	153
	Muy Húmedo	0 - 800 msnm	346

	Muy Seco	0 - 800 msnm	56
	Pluvial	0 - 800 msnm	64
	Seco	0 - 800 msnm	105
Total Cálido			741
Extremadamente Frío	Húmedo	3.700 - 4.500 msnm	15
	Muy Húmedo	3.700 - 4.500 msnm	2
	Muy Seco	3.700 - 4.500 msnm	1
	Seco	3.700 - 4.500 msnm	48
Total Extremadamente Frío			66
Frío	Húmedo	1.800 - 2.800 msnm	163
	Muy Húmedo	1.800 - 2.800 msnm	95
	Muy Seco	1.800 - 2.800 msnm	15
	Seco	1.800 - 2.800 msnm	156
Total Frío			429
Muy Frío	Húmedo	2.800 - 3.700 msnm	72
	Muy Húmedo	2.800 - 3.700 msnm	29
	Muy Seco	2.800 - 3.700 msnm	30
	Seco	2.800 - 3.700 msnm	95
Total Muy Frío			226
Nivel	Muy Seco	> 4.500 msnm	1
	Seco	> 4.500 msnm	13
Total Nivel			14
Templado	Húmedo	800 - 1.800 msnm	184
	Muy Húmedo	800 - 1.800 msnm	99
	Muy Seco	800 - 1.800 msnm	8
	Pluvial	800 - 1.800 msnm	3
	Seco	800 - 1.800 msnm	122
Total Templado			416
Total general			1892

Fuente: SIG-OT (<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>) - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

#### Mapa 14. Zonificación Climática



Fuente: SIG-OT (<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>) - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (2008).

### 1.19.1.5.3 Preguntas y respuestas técnicas del evento de origen hidrometeorológico, Fenómeno de la niña, según IDEAM<sup>124</sup>

Como consecuencia de la magnitud en las precipitaciones anormales de las lluvias del año 201-2011, el Gobierno Santos, declaró el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, previo soporte técnico del IDEAM, como entidad especializada en la materia. Para esta lectura la información del IDEAM, es un instrumento muy valioso por cuanto contiene los antecedentes en el comportamiento de la precipitación mensual de las lluvias, estado de los principales ríos, predicciones climáticas, temperaturas y recomendaciones, entre otros.

<sup>124</sup> Boletín Informativo sobre el fenómeno de la niña. “Boletín No 23 fecha de preparación: 09 de Diciembre 2010”. El fenómeno de la niña alcanza su etapa de madurez; algunos modelos y análisis realizados por el IDEAM muestran una Niña de categoría fuerte.

De otra parte, las preguntas que a continuación se describen son necesarias para entender el contexto de este documento según definiciones de IDEAM: ¿Qué es el fenómeno de “la Niña”? “La Niña” se manifiesta entre otras variables, por un enfriamiento de las aguas del Océano Pacífico Tropical central y oriental frente a las costas del Perú, Ecuador y sur de Colombia. Este fenómeno causa efectos contrarios a los que presenta “El Niño”, mientras que “El Niño” reduce las precipitaciones, “La Niña” favorece el incremento de las mismas en gran parte del país en particular sobre las regiones Caribe y Andina.”

¿Cómo se forma el fenómeno de “la niña”? “Por lo general, La Niña comienza su formación desde mediados de año con un enfriamiento de las aguas del océano Pacífico tropical como uno de los indicadores oceánicos; como también un incremento de los vientos Alisios del este, que propicia un descenso del nivel del mar sobre la zona oriental; La Niña alcanza su intensidad máxima a finales de año, cuando se acoplan todos los parámetros mencionados, junto con otras variables océano-atmosféricas propias de este evento climático; y tiende a disiparse a mediados del año siguiente”.

¿Cuáles son los principales impactos? “De acuerdo a los análisis, ante un evento típico de “La Niña”, los efectos climáticos empiezan a sentirse desde mediados de año con un incremento de las lluvias en las regiones Caribe y Andina y sus mayores impactos se esperan en la segunda temporada lluviosa de 2010 como se ha venido presentando y primera temporada de lluvias de 2011, manifestándose en un aumento significativo de los niveles de los ríos y con ellos la probabilidad de inundaciones lentas, crecientes súbitas en las zonas de alta pendiente y aumento en la probabilidad de deslizamientos de tierra”.

#### *1.19.1.5.4 Antecedentes Técnicos Legales del IDEAM para la declaración de emergencia económica social y ecológica del Fenómeno de la Niña:*

Para declarar el estado de excepción se debe motivar por las entidades competentes previa solicitud del gobierno nacional las razones de tipo técnico y

jurídico. Así las cosas, en los considerandos del decreto 4580 de 2010 se manifiesta lo siguiente: “Que el fenómeno de La Niña desatado en todo el país, constituye un desastre natural de dimensiones extraordinarias e imprevisibles, el cual se agudizó en forma inusitada e irresistible en el mes de noviembre de 2010. Que la magnitud de las precipitaciones inusitadas resulta extraordinaria e imprevisible, como lo demuestran los registros de IDEAM. Estos registros indican que en los quince primeros días del mes de noviembre llovió más de lo que llueve en todo el mes. El nivel superó todos los registros históricos de precipitaciones para el mes de noviembre. (Subrayado fuera de texto)

Que esta agudización inusitada e imprevisible del mes de noviembre de 2010, se sumó al hecho de que durante el segundo semestre del año la lluvia ya había superado los niveles históricos registrados. Que según informe presentado por el IDEAM de fecha 6 de diciembre de 2010, el Fenómeno de La Niña 2010-2011 alteró el clima nacional desde el comienzo de su formación en el mes de junio de este año, ocasionando en los meses de julio y noviembre las lluvias más intensas y abundantes nunca antes registradas en el país, en las regiones Caribe, Andina y Pacífica; además hizo que no se presentara la temporada seca de mitad de año en el norte y centro de la Región Andina. Los meses de agosto y septiembre se comportaron también con lluvias muy por encima de lo normal en la región Caribe y en el norte de la región Andina. Como consecuencia de ello, las partes baja y media de los ríos Cauca y Magdalena, así como algunos de sus afluentes, han presentado niveles nunca antes registrados en la historia de la hidrología colombiana. (Subrayado fuera de texto) Que igualmente, de acuerdo al índice Multivariado ENSO- MEI (por sus siglas en inglés) el cual estima la intensidad del fenómeno de La Niña, el nivel de este evento durante 2010, indica que ha sido el más fuerte jamás registrado. Este fenómeno de variabilidad climática ha ocasionado además, una mayor saturación de humedad de los suelos, generando eventos extraordinarios de deslizamientos y crecientes rápidas en cuencas, ríos y quebradas de alta

pendiente en la región Andina, Caribe y Pacífica. Este fenómeno, de acuerdo a lo previsto por el IDEAM, se podrá extender hasta mediados de mayo o junio de 2011, trayendo como consecuencia precipitaciones por encima del promedio para la primera temporada de lluvias de ese año. Que además, de acuerdo con el IDEAM, el fenómeno descrito, como lo muestran los patrones de los eventos anteriores, puede extenderse hasta el segundo semestre de 2011, empatando con el segundo régimen de lluvias de ese año, lo cual no sólo extendería los efectos de la actual calamidad pública, sino que la haría mucho más grave, por la falta de capacidad de la tierra para absorber semejante caudal de agua”.

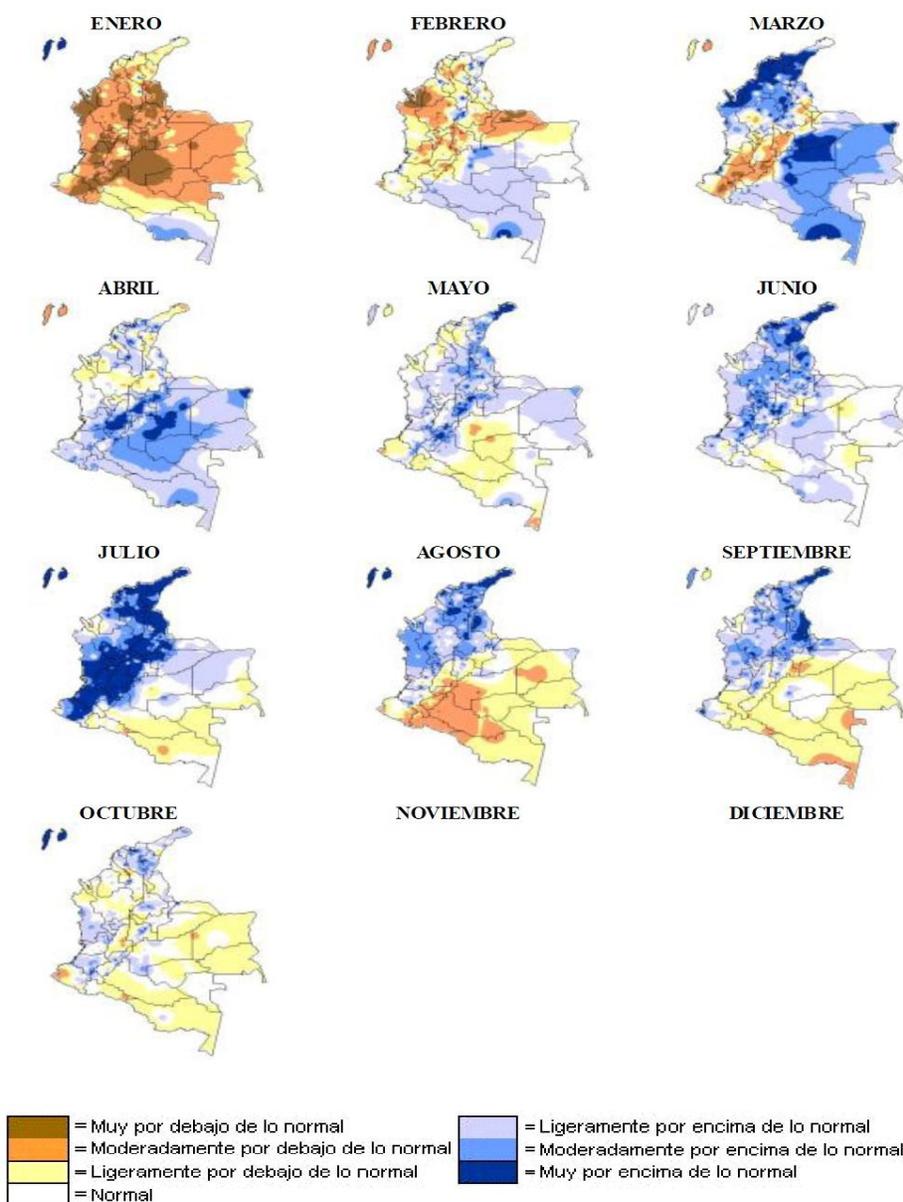
Mapa 15. Mapas ilustrativos de comportamientos anormales de lluvias durante el 2010-2011. Según IDEAM, desde Marzo, se presentaron niveles de precipitación muy por encima de lo normal, en especial en los meses de julio, noviembre y diciembre de 2010.



INSTITUTO DE HIDROLOGIA, METEOROLOGIA  
Y ESTUDIOS AMBIENTALES

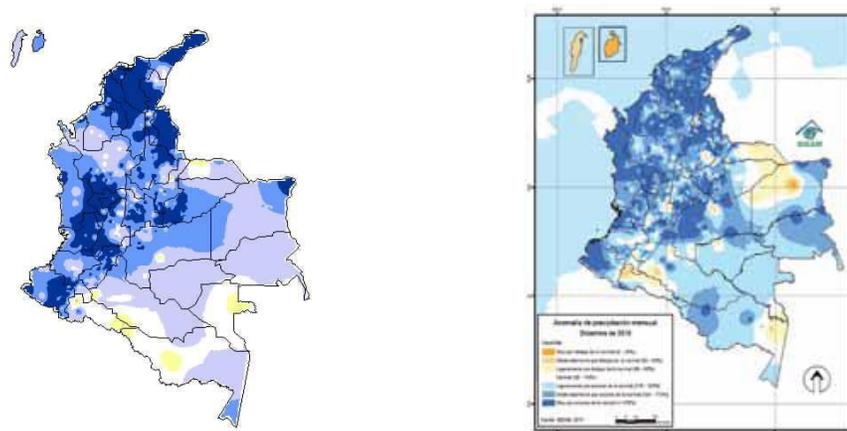
SERVICIO DE PRONOSTICO Y ALERTAS

COMPORTAMIENTO DE LA PRECIPITACION (%) DURANTE EL AÑO 2010



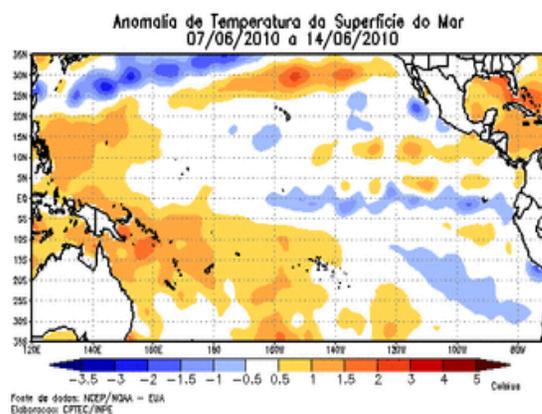
Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM

Mapa 16. Porcentajes de la precipitación con respecto al promedio multianual para el mes de noviembre de 2010. Es pertinente mencionar que el estado de emergencia económica, social y ecológica se declaró el 07 de diciembre de 2010.

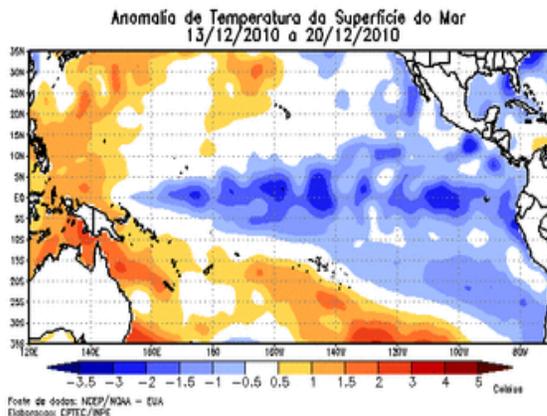


Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM y Determinación Zona De Inundación<sup>125</sup>

Mapa 17. Línea base Nacional, año 2001; área nacional (100%) 114.074.972 ha.; cuerpos de agua (1.6%) 1.888.312 ha. y zonas inundables periódicamente (9.2%) 508.251 ha.



<sup>125</sup> Fuente: Coberturas de la tierra, metodología CORINE LandCover, escala 1:100.000, 2010. IDEAM, IGAC, CORMAGDALENA, SINCHI, PARQUES NACIONALES.



Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM

#### 1.19.1.5.5 Áreas De Inundación Nacional Interpretada.

Según CEPAL-BID, entre septiembre de 2010 y mayo de 2011, el número de emergencias se elevó a 2.219, conformadas por 1.233 inundaciones (55,6% del total de emergencias), 778 deslizamientos (35,1%), 174 vendavales y 24 avalanchas. Los 10 eventos restantes se componen de tormentas eléctricas, granizadas y tornados<sup>126</sup>.

Con instrumentos e información espacial según CEPAL- BID, entidades como IGAC-IDEAM-DANE, interpretaron 45,9 millones de hectáreas correspondientes al (63,3% del territorio nacional continental). De estas, 3,5 millones presentan inundación, de las cuales 19% son cuerpos de agua (ríos, lagunas, pantanos, etcétera), 34,4% son zonas inundables periódicamente. En exceso de inundación corresponde al 46,6% de 1.642.108 (ha). En pastos, tenemos que el área y cobertura total es de 693.065, de estas se inundaron el 19,7%. En aéreas agrícolas heterogéneas son 416.654(11, 8%). De igual modo, en porcentaje de área inundada tenemos en Bosques (2,0), aéreas abiertas, sin o con poca vegetación (1,5), zonas urbanizadas (0,3), zonas industriales o comerciales y redes de comunicación (0,1)(tabla43). De igual modo, el informe indica que la mayor proporción del área inundada se presentó en la zona norte y en parte de las zonas central y sur del país.

<sup>126</sup>Reporte del 18 de julio de 2011, Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y Justicia.CEPAL, BID, Valoración de daños y perdidas. Ola Invernal en Colombia 2010-2011.

Tabla 43. Áreas de inundación nacional interpretada

Áreas y Cobertura de la Tierra	Hectáreas	Porcentaje			
		Área Nacional	Área Interpretada	Área Inundada	Área Afectada
Área Interpretada	45 922 833	63,3	100		
Zona Inundada (Interpretada)	3 523 398	4,9	7,7	100	
Cuerpo de Agua	668 327	0,9	1,5	19	
Zonas Inundables Periódicamente	1 212 965	1,7	2,6	34,4	
Exceso de Inundación	1 642 106	2,3	3,6	46,6	100
Pastos	693 065	1,0	1,5	19,7	42,2
Áreas agrícolas heterogéneas	416 654	0,6	0,9	11,8	25,4
Sin información	191 692	0,3	0,4	5,4	11,7
Áreas con vegetación herbácea o arbustiva	129 437	0,2	0,3	3,7	7,9
Bosques	69 721	0,1	0,2	2,0	4,2
Áreas abiertas, sin o con poca vegetación	52 613	0,1	0,1	1,5	3,2
Cultivos transitorios	46 142	0,1	0,1	1,3	2,8
Zonas de extracción minera y escombreras	19 905	0,0	0,0	0,6	1,2
Cultivos permanentes	9 990	0,0	0,0	0,3	0,6
Zonas urbanizadas	9 726	0,0	0,0	0,3	0,6
Zonas industriales o comerciales y redes de comunicación	2 602	0,0	0,0	0,1	0,2
Zonas verdes artificializadas, no agrícolas	559	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Reporte final de áreas afectadas por inundaciones 2010-2011. IGAC -IDEAM-DANE. Agosto 30 de 2011. Cálculos IDEAM, IGAC, Sinchi, ivh, uaespnn y Cormagdalena, Capa nacional de cobertura de la tierra línea base 2000-2002 metodologías Corine LANDCover adaptada para Colombia escala 1:100,000. CEPAL-BID.

#### 1.19.1.5.6 Área interpretada y zona afectada por inundación por regiones

##### 1.19.1.5.6.1 Generalidades

La tabla 44 al 48, contiene una información general del departamento afectado, código Dane, área por hectareas, municipios afectados. En la zona interpretada, está el área por hectareas, el porcentaje. En la línea de base, la información es

sobre cuerpos de agua y las zonas inundables periódicamente. De igual modo, en la zona afectada, se incluye en línea de base (2001) los cuerpos de agua y zonas inundables periódicamente con respecto a las hectareas y porcentajes inundados por el fenómeno de la niña 2010-2011

1.19.1.5.6.2. *Área interpretada y zona afectada por inundación Región andina* Antioquia, 54%, Santander 25,6, Valle del Cauca 9,2%, Cauca 2,9%, Caldas 2,2 y Boyacá 2, 2, %, son los departamentos con mayor porcentaje de zonas inundables periódicamente. Tolima 30,5%, Cundinamarca 22,8%, Boyacá 18,5%, Caldas 18,3, Santander 15,4% son los departamentos con mayor porcentaje de cuerpos de agua.

Tabla 44. *Área interpretada y zona afectada por inundación Región andina*

DEPARTAMENTO				ZONA INTERPRETADA					
NOMBRE	CODIGO DANE	Área (ha.)	MUNICIPIOS AFECTADOS	Área (ha.)	%	LÍNEA BASE (2001)			
						CUERPOS DE AGUA		ZONAS INUNDABLES PERIÓDICAMENTE	
						(ha.)	%	(ha.)	%
SANTANDER	68	3.054.326	23	2.764.591	90,5	42.406	1,5	84.018	3
NORTE DE SANTANDER	54	2.182.705	9	2.016.134	92,4	9.804	0,5	3.725	0,2
ANTIOQUIA	5	6.296.299	100	5.848.429	92,9	71.044	1,2	239.283	4,1
BOYACÁ	15	2.317.531	34	1.948.591	84,1	21.951	1,1	2.944	0,2
CUNDINAMARCA	25	2.398.439	57	1.874.203	78,1	22.436	1,2	7.802	0,4
CALDAS	17	743.890	22	685.216	92,1	6.744	1	364	0,1
RISARALDA	66	356.035	8	346.802	97,4	1.347	0,4	101	0
QUINDÍO	63	193.217	4	135.298	70	369	0,3	0	0
TOLIMA	73	2.415.020	29	2.246.336	93	21.056	0,9	362	0
VALLE DEL CAUCA	76	2076805	31	2.058.105	99,1	33.039	1,6	48.440	2,4
HUILA	41	1.813.533	18	1.417.253	78,1	12.832	0,9	149	0
CAUCA	19	3.125.130	16	2.481.669	79,4	21.738	0,9	11.847	0,5
NARIÑO	52	3.149.751	2	128.019	4,1	578	0,5	57	0
TOTALES		30.122.681	353	23.950.646	1.051	265.344	12	399.092	11

Tabla 44. Continuación

DEPARTAMENTO				ZONA AFECTADA POR INUNDACIÓN							
NOMBRE	CODIGO DANE	Área (ha.)	MUNICIPIOS AFECTADOS	Área (ha.)	%	LÍNEA BASE (2001)				INUNDACIÓN 2010-2011	
						CUERPOS DE AGUA		ZONAS INUNDABLES PERIÓDICAMENTE		(ha.)	%
						(ha.)	%	(ha.)	%		

SANTANDER	68	3.054.326	23	169.573	6,1	26.122	15,4	43.487	25,6	99.964	59
NORTE DE SANTANDER	54	2.182.705	9	28.608	1,4	1.836	6,4	369	1,3	26.403	92,3
ANTIOQUIA	5	6.296.299	100	399.765	6,8	50.047	12,5	217.150	54,3	132.568	33,2
BOYACÁ	15	2.317.531	34	20.748	1,1	3.848	18,5	463	2,2	16.437	79,2
CUNDINAMARCA	25	2.398.439	57	43.587	2,3	9.934	22,8	3.500	8	30.153	69,2
CALDAS	17	743.890	22	11.034	1,6	2.023	18,3	247	2,2	8.764	79,4
RISARALDA	66	356.035	8	1.711	0,5	0	0	0	0	1.711	100
QUINDÍO	63	193.217	4	176	0,1	0	0	0	0	176	100
TOLIMA	73	2.415.020	29	18.938	0,8	5.784	30,5	36	0,2	13.118	69,3
VALLE DEL CAUCA	76	2076805	31	13.859	0,7	412	3	1.272	9,2	12.176	87,9
HUILA	41	1.813.533	18	6.410	0,5	324	5,1	0	0	6.086	94,9
CAUCA	19	3.125.130	16	2.338	0,1	2	0,1	68	2,9	2.267	97
NARIÑO	52	3.149.751	2	17	0	0	0	0	0	17	100
TOTALES		30.122.681	353	716.764	22	100.332	133	266.592	106	349.840	1.061

Fuente: Coberturas de la tierra, metodología CORINE LANDCover, escala 1:100.000, 2010. IDEAM, IGAC, CORMAGDALENA, SINCHI, PARQUES NACIONALES.

1.19.1.5.6.3. Área interpretada y zona afectada por inundación Región Caribe Sucre 40,4%, Bolívar 34%, Cesar, 25,6%, Córdoba 25,4%, Magdalena 24,9% son los departamentos con mayor porcentaje de zonas inundables periódicamente. Atlántico, es el departamento con menor porcentaje de zona inundable periódicamente.

Tabla 45. Área interpretada y zona afectada por inundación Región Caribe

DEPARTAMENTO				ZONA INTERPRETADA					
NOMBRE	COD DAN E	Área (ha.)	MUNICIPIOS AFECTADOS	Área (ha.)	%	LÍNEA BASE (2001)			
						CUERPOS DE AGUA		ZONAS INUNDABLES PERIÓDICAMENTE	
						(ha.)	%	(ha.)	%
LA GUAJIRA	44	2.061.936	9	1.129.548	54,8	3.259	0,3	9.806	0,9
BOLÍVAR	13	2.665.496	42	2.404.453	90,2	209.795	8,7	357.417	14,9
CESAR	20	2.256.550	21	2.235.397	99,1	46.400	2,1	80.476	3,6
ATLÁNTICO	8	331.159	21	308.671	93,2	20.875	6,8	13.296	4,3
MAGDALENA	47	2.314.438	28	2.314.438	100	166.448	7,2	174.148	7,5
SUCRE	70	1.071.860	15	822.349	76,7	83.553	10,2	188.517	22,9
CÓRDOBA	23	2.499.858	28	2.489.609	99,6	44.233	1,8	91.348	3,7
TOTALES		13.201.297	164	11.704.465	614	574.563	37	915.008	58

Tabla 45. Continuación

DEPARTAMENTO				ZONA INTERPRETADA					
NOMBRE	COD DAN E	Área (ha.)	MUNICIPIOS AFECTADOS	Área (ha.)	%	LÍNEA BASE (2001)			
						CUERPOS DE AGUA		ZONAS INUNDABLES PERIÓDICAMENTE	
						(ha.)	%	(ha.)	%
LA GUAJIRA	44	2.061.936	9	16.257	1,4	0	0	0	0
BOLÍVAR	13	2.665.496	42	781.219	32,5	196.379	25,1	265.315	34
CESAR	20	2.256.550	21	147.778	6,6	38.618	26,1	37.879	25,6
ATLÁNTICO	8	331.159	21	75.394	24,4	20.210	26,8	11.100	14,7
MAGDALENA	47	2.314.438	28	391.544	16,9	159.288	40,7	97.333	24,9
SUCRE	70	1.071.860	15	302.710	36,8	82.368	27,2	122.401	40,4
CÓRDOBA	23	2.499.858	28	236.235	9,5	33.651	14,2	59.893	25,4
TOTALES		13.201.297	164	1.951.137	128	530.514	160	593.921	165

Fuente: Coberturas de la tierra, metodología CORINE LANDCover, escala 1:100.000, 2010. IDEAM, IGAC, CORMAGDALENA, SINCHI, PARQUES NACIONALES.  
Región Pacífica

#### 1.19.1.5.6.4 Área interpretada y zona afectada por inundación Región Pacífico

El área total del departamento de Choco es de 4.824.344 hectareas, de estos 22 municipios son afectados por la ola invernal. El 85,4% son zonas inundables periódicamente de un total de 348.692 hectareas

Tabla 46. Área interpretada y zona afectada por inundación Región Pacífico

DEPARTAMENTO				ZONA INTERPRETADA					
NOMBRE	CODIGO DANE	Área (ha.)	MUNICIPIOS AFECTADOS	Área (ha.)	%	LÍNEA BASE (2001)			
						CUERPOS DE AGUA		ZONAS INUNDABLES PERIÓDICAMENTE	
						(ha.)	%	(ha.)	%
CHOCÓ	27	4.824.344	22	3.514.230	72,8	63.528	1,8	459.912	13,1

Tabla 46. Continuación

DEPARTAMENTO				ZONA AFECTADA POR INUNDACIÓN							
NOMBRE	CODIGO DANE	Área (ha.)	MUNICIPIOS AFECTADOS	Área (ha.)	%	LÍNEA BASE (2001)				INUNDACIÓN 2010 -2011	
						CUERPOS DE AGUA		ZONAS INUNDABLES PERIÓDICAMENTE		(ha.)	%
						(ha.)	%	(ha.)	%		
CHOCÓ	27	4.824.344	22	408.537	11,6	29.982	7,3	348.692	85,4	29.864	7,3

Fuente: Coberturas de la tierra, metodología CORINE LANDCover, escala 1:100.000, 2010. IDEAM, IGAC, CORMAGDALENA, SINCHI, PARQUES NACIONALES.  
Región Orinoquía

#### 1.19.1.5.6.5. Área interpretada y zona afectada por inundación Región

Orinoquía

Arauca, Casanare y Meta son los departamentos afectados en la región Orinoquia, de estos, 33 municipios son afectados por la ola invernal. Arauca es el departamento de mayor zona inundable periódicamente (4,4%), le sigue, el departamento de Meta (2,7%). Meta es el departamento de mayor cuerpo de agua (6,4%), Arauca (1,6%) y Casanare (0,1%).

Tabla 47. Área interpretada y zona afectada por inundación Región Orinoquia

DEPARTAMENTO				ZONA INTERPRETADA					
NOMBRE	CODIGO DANE	Área (ha.)	MUNICIPIOS AFECTADOS	Área (ha.)	%	LÍNEA BASE (2001)			
						CUERPOS DE AGUA		ZONAS INUNDABLES PERIÓDICAMENTE	
						(ha.)	%	(ha.)	%
ARAUCA	81	2.383.135	4	1.067.611	44,8	19.293	1,8	233.926	21,9
CASANARE	85	4.434.139	17	2.807.614	63,3	49.029	1,7	1.071.547	38,2
META	50	8.555.025	12	2.204.489	25,8	32.439	1,5	84.842	3,8
TOTALES		15.372.299	33	6.079.714	134	100.761	5	1.390.315	64

Tabla 47. Continuación

DEPARTAMENTO				ZONA AFECTADA POR INUNDACIÓN							
NOMBRE	CODIGO DANE	Área (ha.)	MUNICIPIOS AFECTADOS	Área (ha.)	%	LÍNEA BASE (2001)				INUNDACIÓN 2010 -2011	
						CUERPOS DE AGUA		ZONAS INUNDABLES PERIÓDICAMENTE		(ha.)	%
						(ha.)	%	(ha.)	%		
ARAUCA	81	2.383.135	4	16.507	1,5	257	1,6	732	4,4	15.519	94
CASANARE	85	4.434.139	17	323.561	11,5	416	0,1	107	0	323.037	99,8
META	50	8.555.025	12	106.646	4,8	6.826	6,4	2.921	2,7	96.899	90,9
TOTALES		15.372.299	33	446.714	18	7.499	8	3.760	7	435.455	285

Fuente: Coberturas de la tierra, metodología CORINE LANDCover, escala 1:100.000, 2010. IDEAM, IGAC, CORMAGDALENA, SINCHI, PARQUES NACIONALES.

#### 1.19.1.5.6.6. Área interpretada y zona afectada por inundación Región Amazonia

El área total del departamento de Caquetá es de 9.010.823 hectáreas, de estos 3 municipios son afectados por la ola invernal. Zonas inundables periódicamente (zona interpretada) el (1,2%)

Tabla 48. Área interpretada y zona afectada por inundación Región Amazonia

DEPARTAMENTO				ZONA INTERPRETADA			
NOMBRE	CODIGO DANE	Área (ha.)	MUNICIPIOS AFECTADOS	Área (ha.)	%	LÍNEA BASE (2001)	
						(ha.)	%

NOMBRE	CODIGO DANE	Área (ha.)	MUNICIPIOS AFECTADOS			CUERPOS DE AGUA		ZONAS INUNDABLES PERIÓDICAMENTE	
						(ha.)	%	(ha.)	%
CAQUETÁ	18	9.010.823	3	673.776	7,5	6.925	1	8.159	1,2

Tabla 48. Continuación

DEPARTAMENTO				ZONA AFECTADA POR INUNDACIÓN							
NOMBRE	CODIGO DANE	Área (ha.)	MUNICIPIOS AFECTADOS	Área (ha.)	%	LÍNEA BASE (2001)				INUNDACIÓN 2010 -2011	
						CUERPOS DE AGUA		ZONAS INUNDABLES PERIÓDICAMENTE			
						(ha.)	%	(ha.)	%	(ha.)	%
CAQUETÁ	18	9.010.823	3	248	0	0	0	0	0	248	100

Fuente: Coberturas de la tierra, metodología CORINE LandCover, escala 1:100.000, 2010. IDEAM, IGAC, CORMAGDALENA, SINCHI, PARQUES NACIONALES.

#### 1.19.1.5.7 Áreas total urbanas en zonas de inundación:

##### 1.19.1.5.7.1 Cuadro Comparativo por regiones

De igual modo, tenemos que el área total urbana de Colombia es de 397.537 hectáreas de estas 17.094 (ha) corresponden al área urbana inundada.

La región Caribe, en primer orden es la zona más afectada del área urbana inundada por la ola invernal, con 11.683 hectáreas inundadas, en segundo orden le corresponde a la región andina con 4.801 hectáreas, en tercer orden le corresponde a la región de la Orinoquia con 505 hectáreas, en cuarto orden a la región pacífica con 104 hectáreas y por último a la región de amazonia con (o) cero hectáreas inundadas.

Los departamentos con mayor área de inundación por hectáreas en rangos entre 5.000 y 2.000 hectáreas son: Bolívar (4.222), Magdalena (2.794), Cundinamarca (2.137). Entre 2000 (ha) y 1000 (ha), en su orden, se encuentran: Atlántico (1.960), Antioquia (1.434), Córdoba (1.135). y hasta 1.000 hectáreas, aéreas urbanas en zona de inundación: Sucre (906), Santander (564), Cesar (528), Norte de Santander (141), La Guajira (138), Tolima (185), Valle del Cauca (177), Boyacá (107), Caldas (31), Huila (21), Risaralda (2), Quindío (2), Cauca (0), Nariño (0), según reporte final de áreas afectadas por DANE, IGAC, IDEAM y cuya fuente de información es el marco agropecuario DANE-MADR.

##### 1.19.1.5.7.2 Región Eje Cafetero:

El Eje Cafetero, Caldas, Risaralda y Quindío, en su orden, son departamentos con un área urbana total de, (8.161ha), (6.841ha) y (4.718ha), de igual modo, el porcentaje interpretado por departamento con relación al área urbana total, indica que Risaralda tiene el mayor porcentaje con un (97.4%), Caldas con (92.1%), y el departamento del Quindío con el menor porcentaje correspondiente a un (70%).

#### 1.19.1.5.7.3 Región Caribe

Área total urbana de la región Caribe, (108.562ha). Con respecto al área total urbana por hectárea, el departamento con mayor porcentaje del área urbana en zona de inundación es Atlántico (4,446%), le sigue, Magdalena, Bolívar, Sucre, la Guajira, Córdoba y Cesar.

Tabla 49. Áreas urbanas región Caribe

Región Caribe					
Departamento	Área Urbana Total (Ha)	% Interpretado del Departamento	Área Inundación Total (Ha)	Área Urbana en Zona de Inundación (Ha)	Porcentaje del Área Urbana en Zona de Inundación
LA GUAJIRA	9.298	54,8	16.257	138	0,849
BOLÍVAR	18.226	90,2	319.526	4.222	1,321
CESAR	13.506	99,1	71.281	528	0,741
ATLÁNTICO	23.631	93,2	44.083	1.960	4,446
MAGDALENA	16.711	100	134.924	2.794	2,071
SUCRE	10.545	76,7	97.940	906	0,925
CÓRDOBA	16.645	99,6	142.691	1.135	0,796
Total general	108.562		826.702	11.683	

Fuente: Marco Agropecuario DANE-MADR

#### 1.19.1.5.7.4 Región Andina

Cundinamarca presenta el mayor porcentaje del área urbana en zona de inundación (7,086%), le sigue, el departamento del valle del cauca (1,457%), Tolima (1,41%), Antioquia (1,082%). Nariño es el departamento con menor porcentaje del área urbana en zona de inundación.

Tabla 50. Áreas urbanas región Andina

Región Andina
---------------

Departamento	Área Urbana Total (Ha)	% Interpretado del Departamento	Área Inundación Total (Ha)	Área Urbana en Zona de Inundación (Ha)	Porcentaje del Área Urbana en Zona de Inundación
SANTANDER	18.628	90,5	99.964	564	0,564
NORTE DE SANTANDER	13.180	92,4	26.403	141	0,534
ANTIOQUIA	41.483	92,9	132.567	1.434	1,082
BOYACÁ	13.196	84,1	16.437	107	0,65
CUNDINAMARCA	66.785	78,1	30.154	2.137	7,086
CALDAS	8.161	92,1	8.764	31	0,357
RISARALDA	6.841	97,4	1.711	2	0,135
QUINDÍO	4.718	70	176	2	0,939
TOLIMA	17.916	93	13.118	185	1,41
VALLE DEL CAUCA	40.514	99,1	12.176	177	1,457
HUILA	10.144	78,1	6.086	21	0,349
CAUCA	8.108	79,4	2.267	0	0,004
NARIÑO	11.157	4,1	17	0	0
Total general	260.831		349.840	4.801	

Fuente: Marco Agropecuario DANE-MADR

#### 1.19.1.5.7.5 Región pacífico

El área de inundación total del departamento del choco es de (29.864ha). 0,349 corresponden al porcentaje del área urbana en zona de inundación.

Tabla 51. Áreas urbanas región Pacífica

Región Pacífica					
Departamento	Área Urbana Total (Ha)	% Interpretado del Departamento	Área Inundación Total (Ha)	Área Urbana en Zona de Inundación (Ha)	Porcentaje del Área Urbana en Zona de Inundación
CHOCÓ	2.921	72,8	29.864	104	0,349

#### 1.19.1.5.7.6 Región Orinoquia

El departamento de mayor porcentaje del área urbana en zona de inundación en la región del Orinoquia es Meta, le sigue, en su orden Arauca y Casanare.

Tabla 52. Áreas urbanas región Orinoquía

Región Orinoquia					
Departamento	Área Urbana Total (Ha)	% Interpretado del Departamento	Área Inundación Total (Ha)	Área Urbana en Zona de Inundación (Ha)	Porcentaje del Área Urbana en Zona de Inundación
ARAUCA	3.262	44,8	15.519	5	0,033
CASANARE	5.295	63,3	323.037	14	0,004
META	13.396	25,8	96.899	486	0,502
Total general	21.953		435.455	505	

Fuente: Marco Agropecuario DANE-MADR

#### 1.19.1.5.7.7 Región amazonia

Caquetá, no registra área urbana en zona de inundación. Su área total urbana es de 3.269. Área inundación total 248 hectáreas.

Tabla 53. Áreas urbanas región Amazonía

Región Amazonia					
Departamento	Área Urbana Total (Ha)	% Interpretado del Departamento	Área Inundación Total (Ha)	Área Urbana en Zona de Inundación (Ha)	Porcentaje del Área Urbana en Zona de Inundación
CAQUETÁ	3.269	7,5	248	0	0

Fuente: Marco Agropecuario DANE-MADR

#### 1.19.1.6. Biodiversidad.

##### 1.19.1.6.1 Zonas de Vida. Bosques.

Amazonia, es la región de mayor área de hectáreas en *bosque total* y la menor en bosque total la región pacífica. Es pertinente mencionar que los puntos de mayor importancia de biodiversidad en Colombia son la región del oriente Amazónico (cuenca del Alto Caquetá), los bosques húmedos tropicales del Chocó en la región Pacífica, y la región tropical de Los Andes, incluida la Sierra Nevada de Santa Marta y la serranía de San Lucas<sup>127</sup>.

<sup>127</sup> Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM

### 1.19.1.6.2 Número de hectáreas áreas de Bosque por regiones

El área total en bosque es de 1.060.402. La región de mayor área oficial es la región de la amazonia (359.495), le sigue, en su orden, la región andina (282.451), la región Orinoquia(253.867), Región Caribe (130.727) y la región pacífica con menor área oficial en bosques. Según tabla 54. Sin embargo, las cifras no son coincidentes

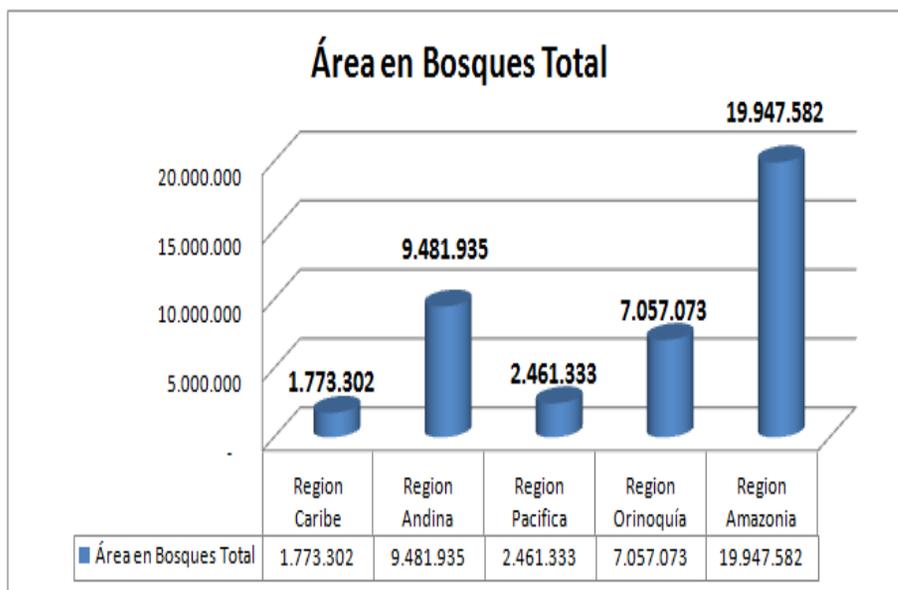
Del total nacional, el ecosistema continental con mayor área es el Bosque natural del zonobioma húmedo tropical de la Amazonia-Orinoquia, seguido por los Herbazales de la Amazonia-Orinoquia, Bosques naturales de la Amazonia-Orinoquia, Bosques naturales de la Amazonia-Orinoquia y Bosques naturales del bajo de los Andes<sup>128</sup>.

Tabla 54. Bosques

Región	Municipios	Área oficial	Área bosque
Región Caribe	190	130.727	1.773.302
Región Andina	658	282.451	9.481.935
Región Pacífica	20	33.862	2.461.333
Región Orinoquia	57	253.867	7.057.073
Región Amazonia	55	359.495	19.947.582
Total	980	1.060.402	40.721.224

(Unidad: Hectáreas; Año: 2006)

<sup>128</sup> Segunda comunicación nacional ante la convención marco de las naciones unidas de cambio climático, junio 2010, IDEAM, PNUD, MAVD,GEF, BICENTENARIO

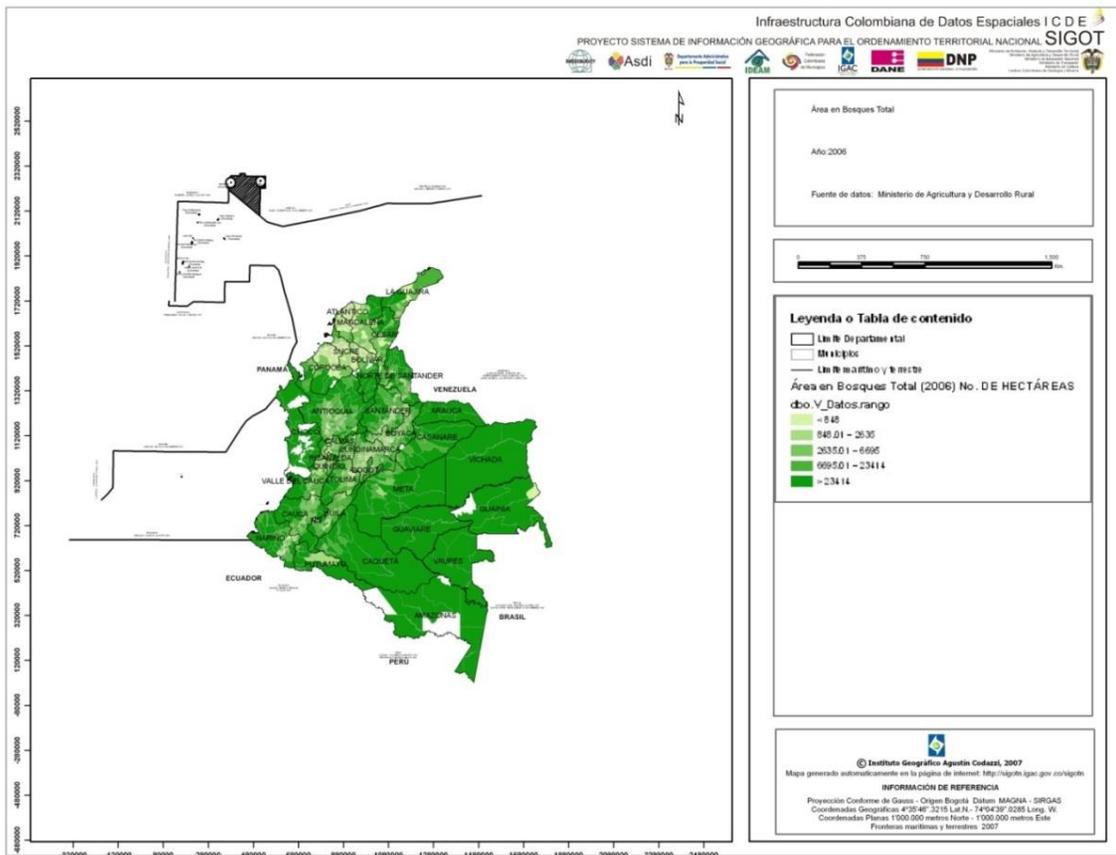


Fuente: SIG-OT (<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>) - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

### Mapa 18. Área en bosques total

Leyenda o Tabla de contenido: Áreas en Bosque Total: Aéreas en Bosques No de Hectáreas, color verde claro a oscuro. En el orden mencionado se tiene la siguiente escala: 848, 848.01-2635, 263501-6695,669501-23414 y 23414.

Bosques Afectados por el Fenómeno de la Niña



Fuente: SIG-OT (<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>) - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

### 1.19.1.6.3 Áreas inundadas y afectadas en Bosques por el Fenómeno de la Niña

Según reporte final del áreas afectadas por inundaciones 2010-2011, de agosto 31 de 2011, el IDEAM e IGAC y et al, descrito por la CEPAL y el BID, es de (2,0%) de área inundada y de área afectada el (4,2%) de un total de 69.721 hectareas.

Áreas y Cobertura de la Tierra	Hectáreas	Porcentaje			
		Área Nacional	Área Interpretada	Área Inundada	Área Afectada
Bosques	69 721	0,1	0,2	2,0	4,2

Fuente: Reporte final de áreas afectadas por inundaciones 2010-2011. IGAC -IDEAM-DANE. Agosto 30 de 2011. Cálculos IDEAM, IGAC, Sinchi, ivh, uaesppn y Cormagdalena, Capa nacional de cobertura de la tierra línea base 2000-2002 metodologías Corine LANDCover adaptada para Colombia escala 1:100,000. CEPAL-BID.

### 1.19.1.7. Riqueza Biológica.

#### 1.19.1.7.1 Colombia

Romero, et al 2008, afirma: Colombia ocupa el primer lugar en aves y anfibios, el segundo en plantas, tercero en reptiles y mamíferos. Factores, como la contaminación de las aguas, aire, modificación de cambios de usos de suelos, ausencia de educación ambiental y menoscabo de biodiversidad ocasionan pérdida de riqueza biológica. También, problemas como la deforestación cuyo promedio para el período 2.000 - 2.007 es de 336.581 (ha/año) según IDEAM (2010a:113).

Finalmente, el 85% de los sistemas productivos están en áreas vulnerables a desertificación y el 48% del país es susceptible de erosión (MAVDT, 2004:20)..

#### 1.19.1.7.1.2 Afectación Fenómeno de la Niña

La ola invernal, afectó un total de producción en aves de 5.895.734, en relación a especies menores 1.533.021 y en peces 186.763.731. Según informe de IDEAM, (2011).

### 1.19.1.8 Vulnerabilidad y riesgo

Para abordar este capítulo es indispensable entender los conceptos de amenaza o peligro, vulnerabilidad y riesgo de autores Wilches-Chaux, Gustavo Blaikie, como también las disposiciones legales de la ley 1523 de 2012 y del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC).

Wilches-Chaux, Gustavo define la amenaza “como la probabilidad de que ocurra un riesgo frente al cual una comunidad es vulnerable”. Según Blaikie, la vulnerabilidad se entiende “como las características de una persona o grupo de ellas en relación con su capacidad de anticipar, enfrentar, resistir y recuperarse de un desastre”. Wilches-Chaux define el riesgo como “cualquier fenómeno de origen natural o humano que signifique un cambio en el medio ambiente que ocupa una comunidad determinada, que sea vulnerable a ese fenómeno”.

Ahora bien, desde el punto de vista legal, a partir del 24 de abril de 2012, la ley de sistema de gestión del riesgo define estos conceptos así: 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”, 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” y Riesgo de Desastre como 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”.

De igual modo, de acuerdo con el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), la vulnerabilidad “es el grado de susceptibilidad o de incapacidad de un sistema para afrontar los efectos adversos del cambio climático, incluyendo la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad dependerá del carácter, la magnitud y la rapidez del cambio climático a que esté expuesto un sistema, y de su sensibilidad y capacidad de adaptación”.

#### *1.19.1.8.1. Clasificación de áreas.*

Encontramos áreas susceptibles sujetas a inundaciones, a amenazas sísmica baja, media y alta, áreas con alta susceptibilidad por fenómenos de erosión y remoción en masa, áreas de asentamientos humanos expuestas a amenazas y riesgo, áreas con susceptibilidad a vendavales, áreas con amenaza antrópico tecnológica y finalmente zonas de recuperación y/o mejoramiento por vertimiento de sustancias peligrosas, deforestación, emisiones atmosféricas, almacenamiento y transporte de sustancias entre otras.

### 1.19.1.8.2 Amenazas.

#### 1.19.1.8.2.1 Amenazas Naturales o Geológicas:

Es inherente a los procesos naturales y geológicos más amenazantes como los sismos, erupciones volcánicas, fenómenos de remoción en masa como deslizamientos o derrumbes, y las meteorológicas como los vendavales, huracanes inundaciones y avalanchas.

#### 1.19.1.8.2.2. Amenaza sísmica:

De las cabeceras municipales, 475, aproximadamente el 35% de la población colombiana, se encuentran en zonas de amenaza sísmica alta; 435, equivalente al 51% de la población, en zonas de amenaza sísmica intermedia; y 151, equivalente al 14% de la población, en zonas de amenaza sísmica baja. En las zonas de Amenaza Sísmica Baja, aproximadamente el 55% del territorio Colombiano se encuentra incluido en esta zona de amenaza, en la zona de amenaza Sísmica Intermedia: en torno al 22% del territorio se encuentra incluido en ésta zona y en la zona de amenaza sísmica alta, aproximadamente el 23% del territorio Colombiano está en zona de amenaza sísmica alta<sup>129</sup>.

#### 1.19.1.8.2.3 Amenaza por remoción en masa:

En primer lugar, es pertinente abordar la *resolución 364 de 2000* que ordena que se debe realizar una recopilación y descripción de los antecedentes históricos de remoción en masa que se presente en el área de influencia del proyecto. También, se puede consultar la información que se encuentra en el Centro de Documentación e Información de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias.

Un evento de remoción en masa es definido por Vargas, (1999) como "todo desplazamiento hacia abajo (vertical o inclinado en dirección del pie de una ladera) de un volumen de material litológico importante, en el cual el principal agente es la gravedad." Debido a la magnitud y extensión de los eventos de remoción en masa, no es posible hacer un seguimiento sistemático de ellos, más aun considerando el tamaño del territorio nacional, no obstante los

---

<sup>129</sup> Recuperado de [www.cruzrojacolombiana.org/terremotos3112011;sismoclub20111.wikispaces](http://www.cruzrojacolombiana.org/terremotos3112011;sismoclub20111.wikispaces).

adelantos de estudio de masa con sensores remotos, estudios geológicos, geomorfológicos, hidrológicos y afines contribuyen a disminuir la amenaza.

#### 1.19.1.8.2.4 Amenaza Volcánica:

Las principales amenazas volcánicas de Colombia son el Volcán de Chiles y Río Negro, ubicados en la cordillera occidental andina, en los nudos de los pastos localizado en la frontera Ecuador-Colombia; Volcán Machín, ubicado en la cordillera central, departamento del Tolima, muy poco conocido y se ubica dentro de los cinco volcanes más peligrosos del mundo, su localización geográfica, tamaño de cráter y contenido de material lo cataloga como un volcán de amenaza alta y actualmente se encuentra en alerta naranja; Volcán del Huila, está localizado en la cordillera central y en el territorio de los departamentos de Huila, Tolima y Cauca; Nevado del Ruiz, ubicado en la cordillera central, en los departamento de Caldas y Tolima, es pertinente recordar que mediante decreto número 3406 del 24 de noviembre de 1985 se *declaró la situación de desastre* ocasionando la muerte de aproximadamente 25 mil personas y finalmente el Volcán Galeras, ubicado en la cordillera central, departamento de Nariño, *declarado como zona de desastre*<sup>130</sup> en el año 2005, como característica de esta declaración se tiene que está sujeto al régimen normativo del decreto 919 de 1989, así mismo, mediante decreto 3905 de 2008 se define el objeto y los instrumentos necesarios para la implementación del Plan de Reasentamiento en la Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA) del Volcán Galeras. Es pertinente mencionar para este último caso que nueve mil personas se encuentran viviendo en la zona declarada como desastre<sup>131</sup> y que de los 3.043 terrenos que se deben comprar solo 283 cumplen con los requisitos de ley.

Tabla 55. Grado de amenaza volcánica

Nombre geográfico	Grado de amenaza	Total
Volcán Chiles	Alto	1

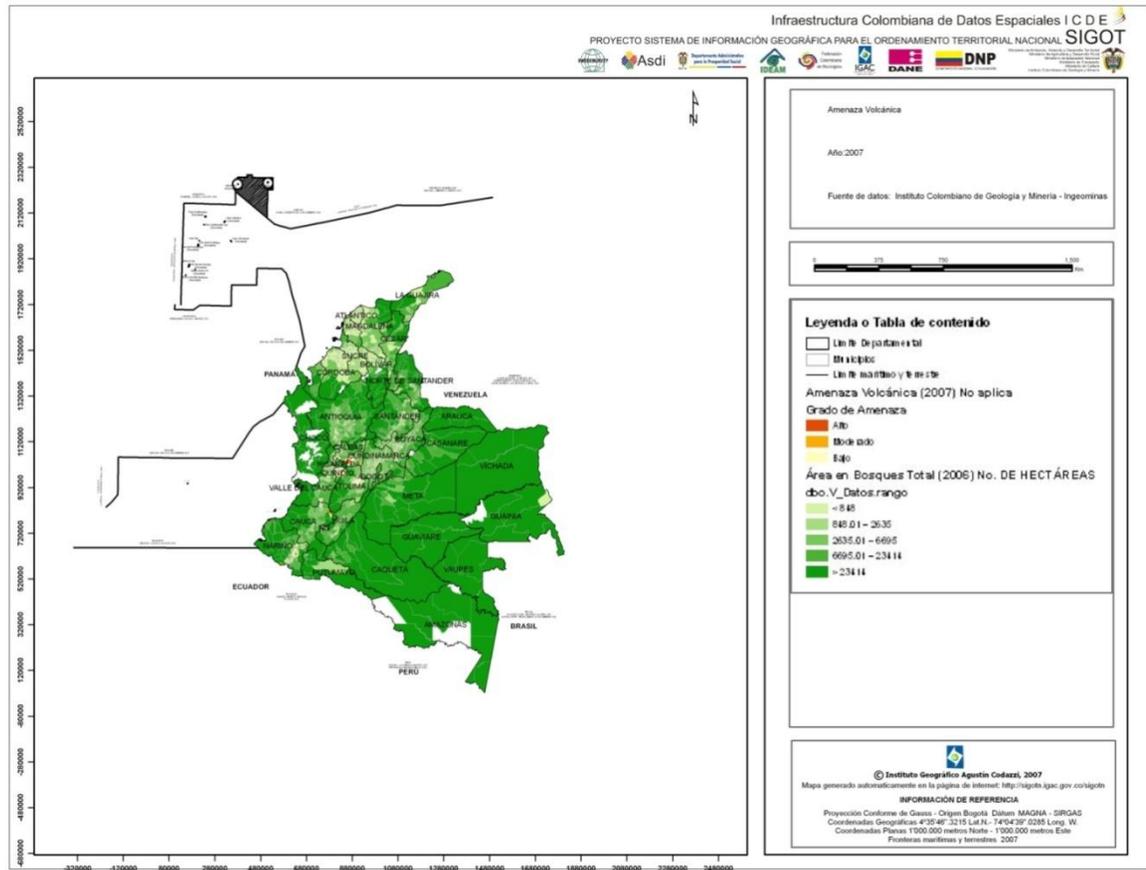
<sup>130</sup> Ddecreto 4106 de 2005, "Por el cual se declara una situación de desastres".

<sup>131</sup> Ingeominas "Proceso Galeras".

	Bajo	7
	Moderado	12
Total Volcán Chiles		20
Volcán Chiles - Volcán Río Negro	Alto	15
	Bajo	1
	Moderado	30
Total Volcán Chiles - Volcán Río Negro		46
Volcán Galeras	Alto	1
	Bajo	11
	Moderado	2
Total Volcán Galeras		14
Volcán Machín	Alto	73
	Bajo	5
	Moderado	7
Total Volcán Machín		85
Volcán Nevado del Huila	Alto	1
	Bajo	3
	Moderado	7
Total Volcán Nevado del Huila		11
Volcán Nevado del Ruíz	Alto	25
	Bajo	32
	Moderado	34
Total Volcán Nevado del Ruíz		91
Volcán Río Negro	Alto	6
	Bajo	3
	Moderado	18
Total Volcán Río Negro		27
Total General		294

Fuente: Fuente: SIG-OT (<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>) - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Mapa 20. Proceso de amenaza volcánica, año 2007



Fuente: SIG-OT (<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>) - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

#### 1.19.1.8.2.5 Amenaza por Inundación y Avalancha:

El Fenómeno de la Niña cambio la historia del país con respecto a las amenazas causadas por inundaciones. Colombia, cuenta con el instituto de hidrología, meteorología y estudios ambientales –IDEAM, su página contiene información de boletines, informes, alertas, pronósticos, modelos de pronósticos, imágenes satelitales, tiempo presente, inundaciones, incendios, deslizamiento, informes técnicos, informes especiales, cambio climático, vulnerabilidad y adaptación y los informes hidrológico a diario de los principales ríos de Colombia. En consecuencia, debido a los estudios realizados por esta entidad, la magnitud de las precipitaciones de lluvias que empezaron en abril de 2010 y luego se extendieron durante el año, superaron los límites normales, decretando así el estado de excepción bajo la modalidad de emergencia económica social y ecológica por causa de las lluvias.

*Amenaza por Vendavales o Fuertes Vientos:*

El IDEAM anunció el inicio de la temporada de huracanes en marzo de 2012 donde menciona que podrían presentarse vendavales y mini tornados a lo largo de la Costa Caribe Colombiana desde junio hasta noviembre, como parte de los fenómenos climáticos que se presenten en el océano atlántico.

Así mismo, la agencia meteorológica acude a los Comités Locales y Regionales de Prevención y Atención de Desastres de los departamentos de la costa Caribe, específicamente a los municipios costeros para que activen y revisen sus planes de prevención.

Ante la ocurrencia de estos fenómenos el IDEAM recomienda asegurar debidamente las cubiertas de las casas, hacerle mantenimiento o poda a los árboles, que por su condición débil, puedan caer sobre redes de energía. Los operadores de embarcaciones deben seguir de cerca la evolución diaria de las condiciones meteorológicas marinas, y en general, estar atentos a las recomendaciones de los organismos de atención y socorro” (Marzo 27 de 2012).

*1.19.1.9. Recurso hídrico*

*1.19.1.9.1. Oferta Hídrica.*

Colombia se ubica como uno de los países con mayor oferta hídrica natural del mundo.

El estudio nacional de aguas ENA (2010) afirma: su rendimiento hídrico promedio es de 63 l/s Km<sup>2</sup> que excede seis veces el rendimiento promedio mundial (10 l/s Km<sup>2</sup>) y tres veces el rendimiento de Latinoamérica (21 l/s Km<sup>2</sup>). De igual modo, en términos de cantidad de agua que fluye por unidad de área, se tiene que el pacífico cuenta con el mayor rendimiento hídrico del país, la amazonia presenta rendimientos promedios mientras las áreas geográficas de Catatumbo y Magdalena tienen los rendimientos más bajos del país, no obstante estas áreas duplican el rendimiento promedio de Latinoamérica estimado en 21l/sKm<sup>2</sup> de acuerdo con ENA 2010.

Es pertinente mencionar, que el país cuenta con una herramienta muy valiosa que muestra los resultados de la evaluación del agua y situación actual del recurso hídrico como también incluye el estudio del Fenómeno de la Niña 2010-

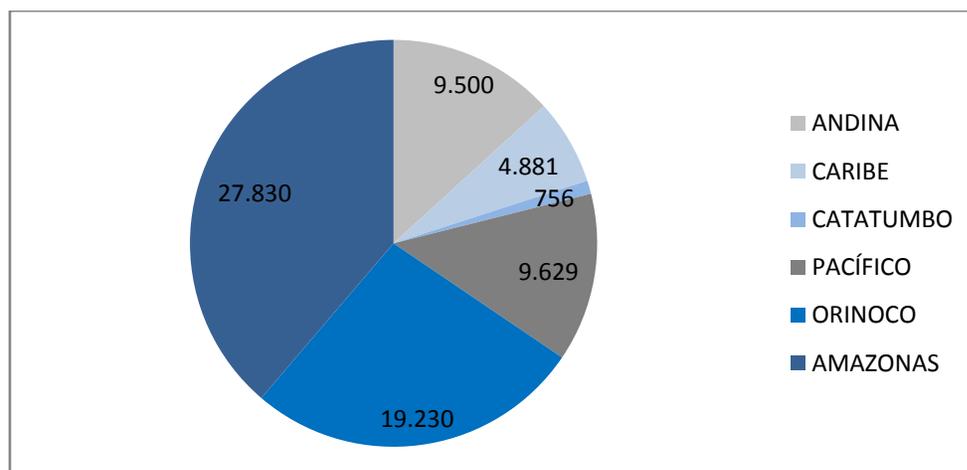
211 denominado *estudio nacional de aguas*, llamado de ahora en adelante ENA 2010, que se enmarca en los lineamientos de la política para la gestión integral del recurso hídrico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo (MAVDT).

#### 1.19.1.9.2. Oferta Superficial.

ENA, afirma: del volumen total anual de precipitación en Colombia (3.700 Km<sup>3</sup>), el 61% se convierte en escorrentía superficial, equivalente a un caudal medio de 71.800 m<sup>3</sup>/s, correspondiente a un volumen de 2.265 Km<sup>3</sup> al año. Este caudal fluye por las cinco aéreas hidrográficas en las que se ha dividido el territorio nacional continental (figura 3.6).

Así las cosas, La amazonia contribuye con un 39%, (27.830 m<sup>3</sup>/s), la Orinoquia con el 27% (19.230 m<sup>3</sup>/s), La cuenca Magdalena- Cauca, contribuye a este caudal total con el 13% (9.500 m<sup>3</sup>/s), y el pacifico contribuye con el 13% (9.629 m<sup>3</sup>/s), el Caribe incluida la cuenca del rio Catatumbo aporta el 8%. (4.881 (756).

Distribución de Caudales por aéreas hidrográficas:



Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM - Estudio Nacional Del Agua 2010

Tabla 56. Zonas hidrográficas

Área Hidrográfica	Zona hidrográfica	Área (Km <sup>2</sup> )	Caudal Año Medio (m <sup>3</sup> /s)	Caudal Año Seco (m <sup>3</sup> /s)	Oferta Anual Año Medio (Mm <sup>3</sup> )	Oferta Anual Año Seco

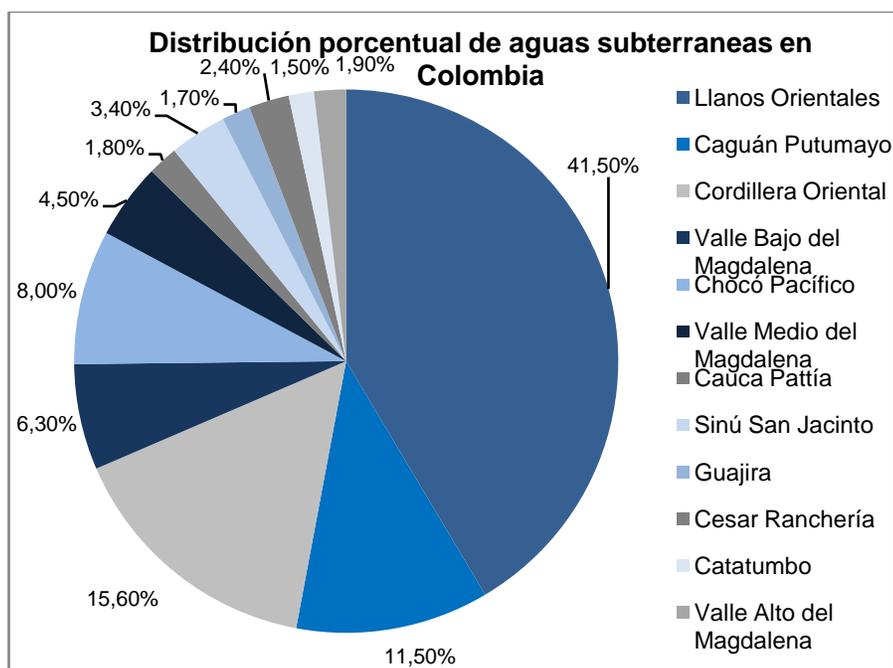
						(Mm <sup>3</sup> )
Magdalena cauca	Alto Magdalena	34.569	860	384	27.132	12.121
	Saldaña	9.963	318	163	10.019	5.129
	Medio Magdalena	59.689	3.199	1.532	100.886	48.316
	Sogamoso	23.249	748	313	23.582	9.864
	Bajo Magdalena	25.921	1.272	598	40.119	18.862
	Cauca	40.986	1.581	664	49.862	20.938
	Nechi	14.613	826	422	26.065	13.300
	Cesar	22.931	396	129	12.481	4.082
	Bajo Magdalena	27.243	396	214	12.484	6.739
Total Magdalena		269.129			302.922	137.083
Caribe	Atrato Darién	37.810	3.993	2.589	125.952	81.658
	Caribe -Urabá	8.601	263	89	8.306	2.817
	Sinu	18.478	486	251	15.329	7.924
	Caribe-Literal	1.992	20	11	620	338
	Caribe-Guajira	21.419	435	145	13.723	4.569
	Caribe, Islas	49	1	0.64	31	20
	Catatumbo	16.472	824	340	25.990	10.725
Total Caribe		104.821			189.951	108.051
Pacífico	Mira	5.870	786	451	24.787	14.238
	Apatía	23.795	1.485	705	46.840	22.244
	Amárales-Dagua	20.795	3.212	2.171	101.313	68.467
	San Juan	16.412	2431	1.661	76.682	52.401
	Baudó	5.964	993	655	31.320	20.653
	Pacífico	4.252	512	311	16.147	9.801
Total Pacífico		77.289			297.088	187.804
Orinoquia	Irinida	53.795	3385	2.403	106.764	75.795
	Guaviare	84.570	5.031	3.417	158.675	107.770
	Vichada	26.212	1.290	879	40.672	27.722
	Tomo	20.301	991	690	31.241	21.768
	Meta	82.720	4.700	2.597	148.238	81.909
	Casanare	24.013	1.199	875	37.832	27.583
	Arauca	11.619	740	420	23.326	13.254
	Orinoquia	43.713	2.189	1.650	69.035	52.045
	Apure	264	16	7	501	228
Total Orinoquia		347208			616.285	408.074
Amazonas	Guania	31.284	2.128	1.500	67.119	47.308
	Vaupés	37.694	2.669	1.812	84.187	57.135
	Apaporis	53.509	4.092	2.744	129.061	86.533
	Caquetá	99.969	9.212	5.584	290.543	176.118
	Yarí	37.127	2.933	1.965	92.500	61.977
	Caguán	20.757	1.929	1.184	60.840	37.336
	Putumayo	57.930	5.075	3.293	160.055	103.863
	Amazonas	3.269	261	180	8.238	5.664
	Napo	456	27	16	846	508
Total Amazonas		341.994			893.389	576.442

Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM - Estudio ENA- Nacional Del Agua 2010

### 1.19.1.9.3. Oferta Subterránea.

Se puede concluir de esta figura que la mayor distribución porcentual de aguas subterráneas en Colombia se encuentra localizada en los llanos orientales con

un 41.5%. En un segundo orden se encuentra la Cordillera Oriental con un 15.6%, y un tercer puesto la zona del Caguán- Putumayo con 11.5% y con menor distribución porcentual de aguas subterráneas es la zona del Catatumbo.



Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM - Estudio ENA- Nacional Del Agua 2010

#### 1.19.1.9.4. Definición de Acuíferos.

“Un área geológica de agua saturada que produce un volumen suficientemente alto de agua como para proveer pozos y manantiales a una velocidad que pueden utilizarse como fuentes prácticas de agua potable.” Recuperado de <http://wwwfuentesrenovables.blogspot.com/2010/03/que-es-un-acuifero.html>. Los acuíferos son llamados también aguas subterráneas y son una fuente de agua dulce.

#### 1.19.1.9.5. Demanda Hídrica Nacional.

La demanda hídrica agregada nacional se encuentra en los sectores de servicio, industria, pecuario, acuícola, doméstica, de energía y agrícola, con exclusión del agua extraída. Es de anotar que en el 2008 logro un orden de magnitud de 35.877 Mm<sup>3</sup>.

Estimativos por sectores de la demanda por usos de agua y de participación porcentual con respecto al total nacional

Tabla 57. Usos del agua

Usos del Agua	Total Mm	Participación %
Servicios	528	1,5
Industria	1.577	4,4
Pecuario	2.220	6,2
Acuícola	2.584	7,2
Domestico	2.606	7,3
Energía	6.976	19,4
Agrícola	19.386	54

Estudio ENA- Nacional Del Agua 2010.IDEAM.Figura. 5.3 El Componente de demanda extraída y no utilizada, resultado de la agregación de uso para los sectores

#### 1.19.1.9.6. Calidad del Agua.

El estudio nacional de aguas ENA (2010), fuente ICA, realiza el estudio de calidad del agua con base en el comportamiento de las actividades industriales, domesticas, producción de café, sacrificio de ganado, sustancias peligrosas entre otras y determina que:

“Entre los afluentes en la cuenca alta del magdalena que dan muestra de deterioro están el rio Neiva, en el municipio de Montealegre y el rio Páez, en los municipios de Páez y Tesalia, por ser una zona de características inestables y propenso a remoción de masa. También se indica la alteración de la calidad de agua en los ríos Coello y Combeima, en el municipio de Ibagué, en Melgar se muestra la alteración de la calidad de agua del rio Sumapaz ocasionado a su actividad turística y militar.

En la cuenca alta del rio magdalena presenta mayor alteración los tramos del rio Bogotá desde el municipio de Villa Pinzón, a su paso por cota, el distrito capital y los municipios abajo EL Colegio, Tocaima y Ricaurte, así mismo en el

rio magdalena, los vertimientos de la sabana de Bogotá ocasionan daño en los municipios de Ricaurte, Girardot y Nariño.

En el medio Magdalena, la calidad promedio se afecta cuando pasa por Puerto Salgar por sus actividades socioeconómicas, adicional, en Cimarra los ríos Tributarios y Carare, como también en Bonbur el rio Minero y en Guadas, Nimaima y Puerto Boyacá el rio Negro, De manera significativa hay afectación en los ríos Villeta y Guarino en su paso por Honda y Villeta debido a las actividades mineras, explotación de madera y deforestación entre otras.

En el bajo Magdalena, desde el Banco pasando por la depresión momposina hasta la desembocadura en el mar Caribe generado por sólidos suspendidos como también afecta los brazos de loba y Mompox. De igual modo, en la desembocadura del rio cauca también contiene arrastres de sólidos que provienen de la cuenca media y bajo por actividades de minería de oro.

El Rio Cauca, tramo cercano a Popayán debido al impacto del relleno sanitario. Así mismo, Cali por los vertimientos industriales y domésticos y Juanchito a Candelaria, Obando, Virginia y Antioquia por los residuos sólidos de las áreas industriales. Es anotar que los ríos Chinchiná y el rio Arma el estudio considera que tiende a deteriorarse por los municipios de palestina y aguadas en el departamento de Caldas.

*El rio Sogamoso*, recibe los ríos Chicamocha y Suarez, la calidad del agua se afecta por cuanto pasa por zonas erosionadas. *La cuenca del rio Patía*, se ve afectada por la materia orgánica en el rio pasto.

En el Oriente, el rio meta muestra afectación en el recorrido por los vertimientos y actividades agropecuarias en los municipios de Puerto Carreño, Puerto López y Gacheta.

La estación de la Guajira, localizada sobre los ríos Ranchería y Carraipia, como también el rio cesar son insuficientes en sus rendimientos hídricos”.

Mapa 21. Ubicación de las estaciones monitoreadas en el 2009 con su descriptor para el valor mínimo de ICA



Conversión: Bueno (azul), Aceptable (verde), Regular (amarillo), Malo (naranja), Muy Malo (rojo).

#### 1.19.1.9.7. Cobertura de agua.

Según fuente DANE, la cobertura nacional, año 2008 corresponde a un 86.7% disminuyendo con respecto al año 2003 (87.3%); ahora bien, también es menor la cobertura de agua potable en las cabeceras con respecto al año 2003.

Tabla 58. Cobertura de agua

	2003	2008
Nacional	87.3%	86.7%
Cabeceras	97.6%	94.8%
Resto	53.8%	58.3%

#### 1.19.1.9.8 Fenómeno de la Niña. Agua Potable<sup>132</sup>:

Afectaciones de Infraestructura de Agua Potable (millones de pesos):

Los daños al sistema de acueducto se clasifican según sus componentes de captación, conducción, aducción, redes, planta de tratamiento de agua potable

<sup>132</sup> Informe CEPAL Y BID, afectación daños Fenómeno de la Niña 2010-2011

(ptap), estación de bombeo y tanques de abastecimiento, según informe CEPAL-BID<sup>133</sup>.

El total de aducción por regiones es de 16.880 (5%), Captación 89.647 (26.5%), Conducción 110.692 (32.8%), estación de bombeo 1.417 (0.4%), Planta de tratamiento de agua potable 27.831 (8.25%), redes de acueducto 13.090 (3.9%), Sistema de acueducto 75.446 (22.3%). Tanque de abastecimiento 2.977 (0.9%).

Los sistemas de agua, presentan, en su orden, mayor daño en la conducción 110.692 (32.8%), Captación 89.647 (26.5%), Sistema de acueducto 75.446 (22.3%), Planta de tratamiento de agua potable 27.831 (8.25%), aducción por regiones es de 16.880 (5%), redes de acueducto 13.090 (3.9%), Tanque de abastecimiento 2.977 (0.9%), estación de bombeo 1.417 (0.4%). (Negrilla fuera de texto)

La región con el mayor porcentaje de afectación es la Región Cafetera, le sigue la Región Caribe, Andina y Orinoquia. Por departamentos, Caldas, registra la mayor afectación de daños (26,5%), Atlántico (14,7%), Tolima (10,04), Casanare (6,5%), Norte de Santander (6,3%), Santander (6,2%), Bolívar (4,6%) y Risaralda (4,1%).

El valor total de daños es de 337.979, millones de pesos.

#### *1.19.1.9.9 Región Cafetera*

El departamento de Caldas, registra el mayor daño en la conducción (26,5%), le sigue el departamento de Risaralda (4,1%) y Quindío (2,0%). Esta región, no registra daños en sistemas de estación de bombeo, sistema de acueducto y tanque de abastecimiento.

Los departamentos de Caldas y Risaralda, presentan daños en redes de acueducto excepto el departamento del Quindío. No se registran daños en sistemas de acueducto y tanques de abastecimiento en la región del eje cafetero.

---

<sup>133</sup> CEPAL-BID afectación daños Fenómeno de la Niña 2010-2011

Tabla 59. Región del Eje Cafetero

Dpto.	Adu.	Capt/	Cond.	E. de B.	Pta p	R. A.	S. de Acue.*	T. de Abas.	Total	%
Caldas	197	2082	87094			187			89 560	26,5
Risarald	646	12424	500			282			13 852	4,1
Quindío	3767	2236	724		136				6 863	2,0

Fuente: Cálculos DNP y MVDT. Corte 13 de julio de 2011. CEPAL –BID.

Tabla 60. Región Caribe

Dpto.	Adu.	Capt/.	Cond.	E. de B.	Ptap	R. A.	S. de Acue.*	T. de Abas.	Total	%
La Guajira	560	700							1.260	0,4
Bolívar		1.826			989	623	12216		15655	4,6
Cesar	3854	5037			500				9391	2,8
Atlántico		11784	6499		5181	762	24184	1400	49810	14,7
Magdalena		400	326			152			878	0,3
Sucre	2717	107		677	36	1000			4537	1,3
Cordoba		375				501			876	0,3

Fuente: Cálculos DNP Y MVDT. Corte 13 de julio de 2011. CEPAL-BID.

Tabla 61. Región Andina

Dpto.	Adu.	Capt.	Cond.	E. de B.	Ptap	R. A.	S. de Acue.*	T. de Abas.	Total	%
Sant.**		1925				1986	17081		20.993	6,2
N. Sant.	2964	7.050	1200	260		1130	8740		21344	6,3
Antioq.	221	1368	1607	480		718	1270		5665	1,7
Boyacá	446	1383	50						1879	0,6
Cund.	250	4171	464			330		456	5672	1,7
Tolima	1027	17693	8198		350	110	7748	77	35201	10,04
Valle		2689	1138		114	2534		693	7168	2,1
Huila		2885	353		386	867		117	4607	1,4
Cauca	232	3840	1140			1908		229	7349	2,2
Nariño		5361	795					5	6161	1,8

Fuente: Cálculos DNP Y MVDT. Corte 13 de julio de 2011. CEPAL-BID. \*Obras para las cuales no fue posible descomponer entre acueducto y alcantarillado.

Tabla 62. Región Choco

Dpto.	Aducción	Capt/	Cond	E. de B.	Ptap	R. A.	S. de Acue.*	T. de Abas.	Total	%
Choco		316			139		4207		4662	1,4

Fuente: Cálculos DNP Y MVD. Corte 13 de julio de 2011.CEPAL-BID

Tabla 63. Región Orinoquía

Dpto.	Aducción	Capt.	Cond.	E. de B.	Ptap	R. A.	S. de Acue.*	T. de Abas.	Total	%
Casanare		1610	287		2000 0				2189 7	6,5

Tabla 64. Región Amazonia

Dpto.	Aducción	Capt.	Cond.	E. de B.	Ptap	R. A.	S. de Acue.*	T. de Abas.	Total	%
Caquetá		2701							2701	0,8

Fuente: Cálculos DNP Y MVD. Corte 13 de julio de 2011.CEPAL-BID

Tabla de Conversión: Aducción, Captación, Conducción, Estación de Bombeo, Planta de tratamiento de Agua Potable, Redes Acueducto, Sistema de Acueducto, Tanque Abastecimiento

*1.19.1.9.10 Vertimientos líquidos.*

De conformidad con el decreto 1984, artículo 6 define vertimiento líquido como cualquier descarga líquida hecha a un cuerpo de agua o a un alcantarillado.

*1.19.1.9.11. Descontaminación hídrica.*

De acuerdo con el ministerio de Vivienda, el 95% de aguas residuales domésticas se vierten sin tratamiento alguno; 85% de las aguas residuales industriales se vierten sin tratamiento adecuado y el 95% de aguas residuales agrícolas se vierten sin tratamiento alguno.

*1.19.1.9.12. Cuencas hidrográficas.*

Son aquellas porciones de territorio drenadas por un único sistema de drenaje natural. [www.ine.gob.mx/cuencas-conceptos](http://www.ine.gob.mx/cuencas-conceptos). Colombia posee un total de 45 cuencas hidrográficas.

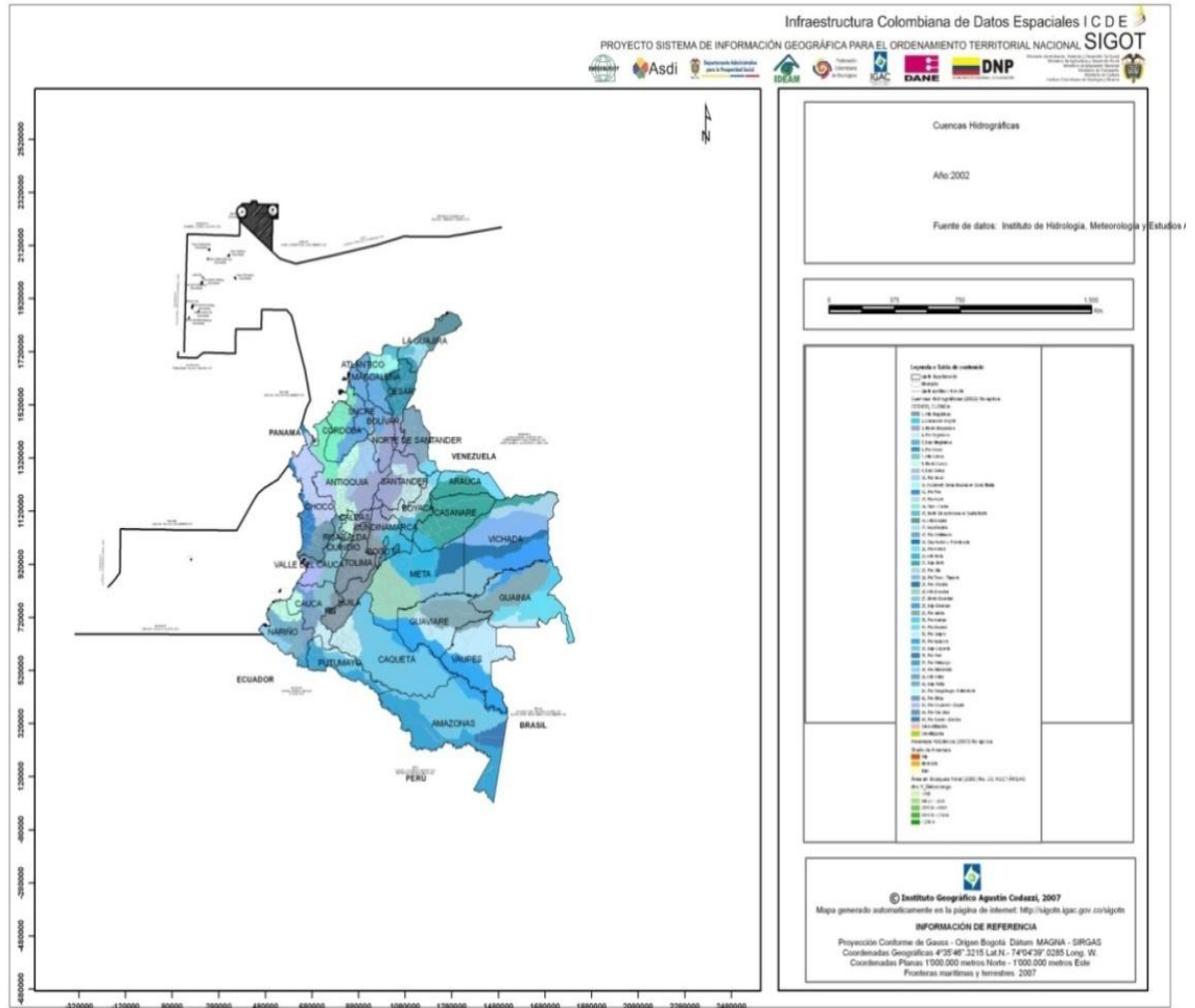
Tabla 65. Cuencas hidrográficas

Nombre de la Cuenca Hidrográfica	Nombre de la Cuenca Hidrográfica
Alto Patía	Río Catatumbo
Río Baudó– Directos	Bajo Caquetá

Río Mira-Guiza	Río Apaporis
Río Micay	Alto Magdalena
Río Sanguiangá - Patía Norte	Río Sogamoso
Bajo Patía	Río Nechi
Río Coyanero–Dagua	Río Arauca
Bajo Guaviare	Bajo Meta
Río San Juan	Río Vita
Norte Sierra Nevada de Santa Marta	Río Inírida
Baja Guajira	Río Guainía
Occidente Sierra Nevada de Santa Marta	Río Putumayo
Medio Cauca	Río Tolo
Medio Magdalena	Río Atabajo
Río Sogamoso	Río Puré
Sabana de Bogotá	Río Vaupés
Río Atrato	Alto Guaviare
Alto Cauca	Medio Guaviare
Bajo Cauca	Río Tomo - Tuparru
Sinú – Caribe	Alto Meta
Alta Guajira	Río Vichada
Bajo Magdalena	San Andrés y Providencia
Río Cesar	Total Cuencas: 45

Fuente: SIG-OT (<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>) - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2002.

Mapa 22. Cuencas hidrográficas



Fuente: SIG-OT (<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>) - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

### 1.19.1.9.13. Zonas Hidrogeológicas.

De conformidad con la expresión del mapa son aquellas que comprenden cuencas y regiones hidrogeológicas del subsuelo que alojan los sistemas.

Ígneos metamórficos con Posibilidades hidrogeológicas desconocidas o restringidas – convenciones.

Zona, Escudo de la Guyana, color café claro, ubicada en Guainía – Vaupés.

Zona; Zona, Serranía del Darién, (café oscuro); Serranía del Baudó, (rosado claro), ubicada en choco;

Macizo Garzón- Quetame, (mostaza), ubicado en los

departamento de Caquetá, Meta, Putumayo y Huila; Cordillera Central, (rosado claro); Serranía del Perijá, (amarillo claro), ubicada entre los departamentos de la Guajira y Cesar; Macizo Santander Floresta, (café claro), ubicado en Santander y Norte de Santander, Cordillera occidental, (rosado fuerte); Providencia y Cayos y Gorgona- Malpelo y Serranía de la Macarena, Sierra Nevada de Santa Marta.

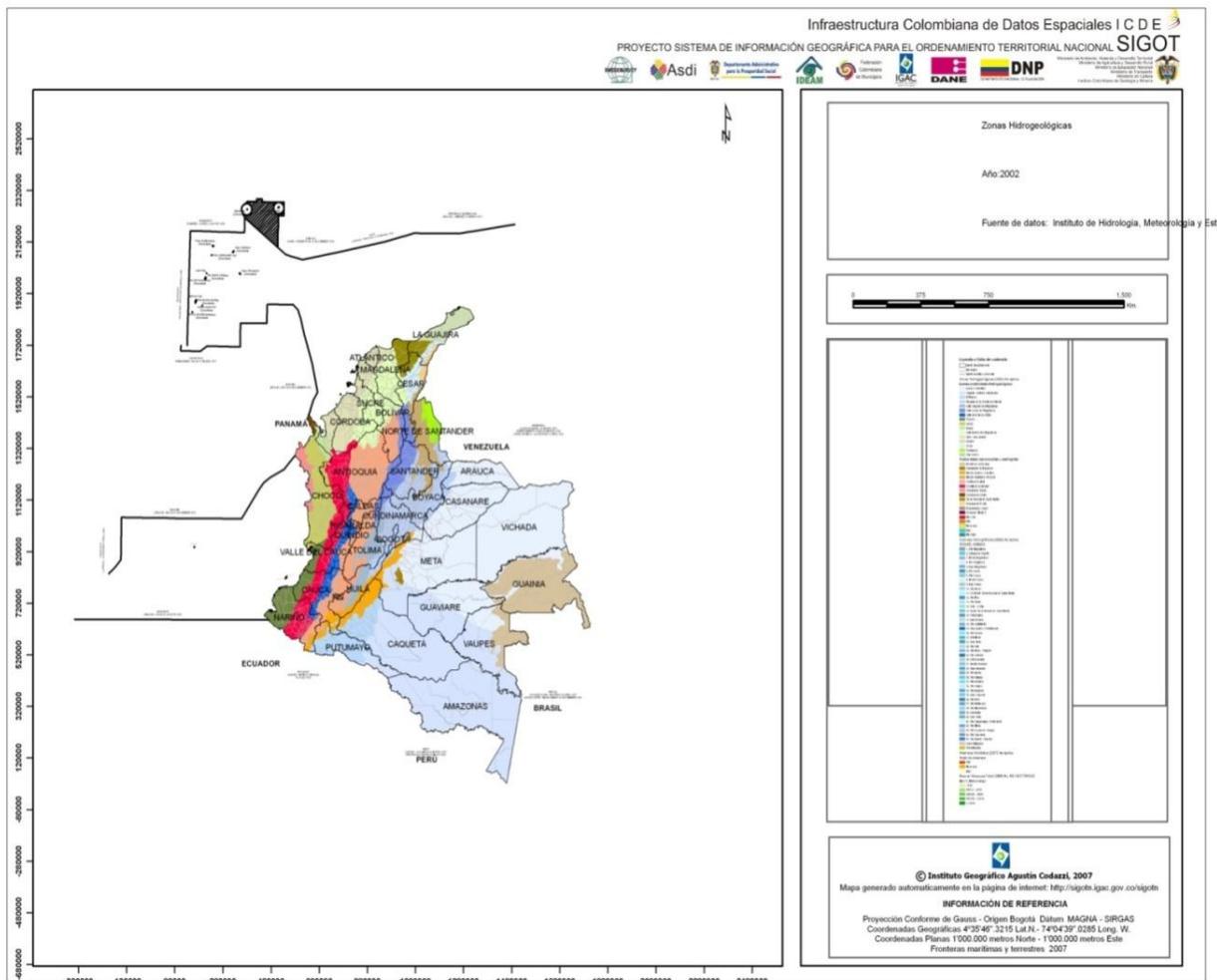
Sedimentarios y vulcanos clásicos con buenas posibilidades hidrogeológicas  
Llanos Orientales; Caguán, Vaupés – Amazonas; Putumayo, Plegada de la Cordillera Oriental, ubicada en los departamentos de Boyacá, Santander , Norte de Santander, Cundinamarca, Tolima y Huila; Valle Superior del Magdalena, (azul claros), ubicado en los departamentos de Tolima, Huila y Cundinamarca; Valle medio del Magdalena, (morado), ubicado en los departamentos de Santander, Bolívar, Cesar, Caldas , Antioquia y Tolima Valle del Cauca – Patía; Valle del Cauca-Patía, ubicada en los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Quindío, Risaralda, Caldas y Antioquia; La Guajira; Valle inferior del Magdalena, ubicado en los departamentos de magdalena, bolívar, sucre, Córdoba y Antioquia; Choco; Catatumbo, ubicado en el departamento de Norte de Santander (Cúcuta); Sinú, San Jacinto, ubicada en los departamentos de Córdoba, Sucre, Atlántico y Antioquia; Cesar, comprende Cesar y La Guajira; San Andrés, Tumaco y Urabá.

Tabla 66. Hidrogeología

Hidrogeología	Nombre	Descripción
Posibilidades Desconocidas o Restringidas	Escudo de la Guyana	Ambientes ígneo metamórficos con posibilidades hidrogeológicas desconocidas y restringidas
Posibilidades Desconocidas o Restringidas	Serranía del Darién.	
Posibilidades Desconocidas o Restringidas	Serranía de Baudó	
Posibilidades Desconocidas o Restringidas	Macizo Garzón - Quetame	
Posibilidades Desconocidas o Restringidas	Codillera Central	
Posibilidades Desconocidas o Restringidas	Serranía del Perijá	
Posibilidades Desconocidas o Restringidas	Macizo Santander - Floresta	
Posibilidades Desconocidas o Restringidas	Cordillera Occidental	
Posibilidades Desconocidas o Restringidas	Providencia y Cayos	
Buenas Posibilidades	Llanos Orientales	
Buenas Posibilidades	Caguán - Vaupés - Amazonas	
Buenas Posibilidades	Putumayo	
Buenas Posibilidades	Plegada de la Cordillera Oriental	
Buenas Posibilidades	Valle Superior del Magdalena	
Buenas Posibilidades	Valle medio del Magdalena	
Buenas Posibilidades	Valle del Cauca - Patía	
Buenas Posibilidades	Guajira	
Buenas Posibilidades	Valle Inferior del Magdalena	
Buenas Posibilidades	Chocó	
Buenas Posibilidades	Catatumbo	
Buenas Posibilidades	Sinú - San Jacinto	
Buenas Posibilidades	Cesar	
Posibilidades Desconocidas o Restringidas	Sierra Nevada de Santa Marta	
Buenas Posibilidades	San Andrés	
Buenas Posibilidades	Tumaco	
Buenas Posibilidades	Urabá	

Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, 2002

Mapa 23. Zonas hidrogeológicas



Fuente: SIG-OT (<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>) - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

1.19.1.9.14. Uso del Agua.

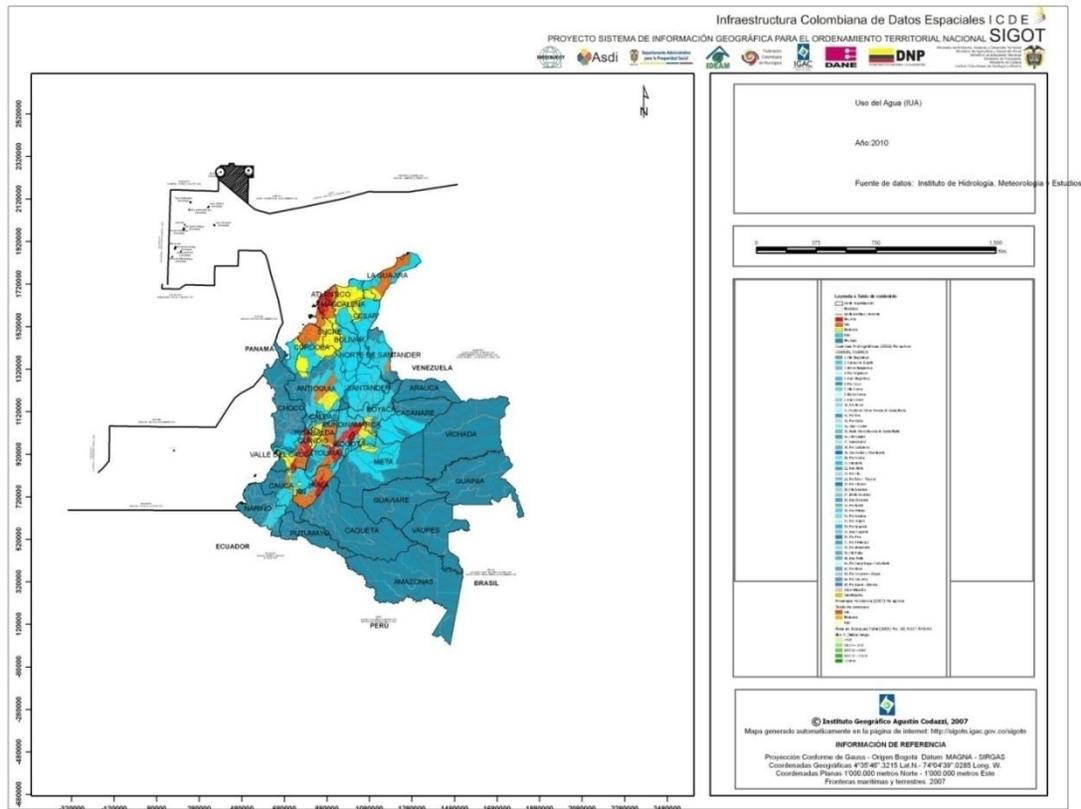
De acuerdo con la expresión del mapa es la relación entre la oferta hídrica de agua anual y la demanda hídrica de los sectores económicos.

Tabla 67. Usos del agua

NOMAH	NOMZH	Total
Amazonas	Amazonas - Directos	1
	Apaporis	7
	Caguán	4
	Caquetá	13

	Guaina	8
	Napo	1
	Putumayo	9
	Vaupés	7
	Yarí	7
Total Amazonas		57
Caribe	Atrato - Darién	16
	Caribe - Guajira	8
	Caribe - Litoral	1
	Caribe- Urabá	4
	Catatumbo	8
	Sinú	5
Total Caribe		42
Magdalena Cauca	Alto Magdalena	23
	Bajo Magdalena	7
	Bajo Magdalena- Cauca -San Jorge	3
	Cauca	35
	Cesar	4
	Medio Magdalena	16
	Nechí	4
	Saldaña	7
	Sogamoso	4
Total Magdalena Cauca		103
Orinoco	Apure	1
	Arauca	6
	Casanare	5
	Guaviare	14
	Inírida	6
	Meta	26
	Orinoco Directos	6
	Tomo	4
	Vichada	5
Total Orinoco		73
Pacífico	Amárales - Dagua - Directos	10
	Baudó - Directos Pacífico	2
	Mira	5
	Pacífico - Directos	1
	Patía	8
	San Juan	9
Total Pacífico		35
Total General		310

Mapa 24. Uso del Agua



Fuente: SIG-OT (<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>) - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2010

## 1.20 Dimensión económica y productiva

### 1.20.1. Bienes afectados por regiones fenómeno de la niña

El sector Vivienda Según la información de Desinventar (Corporación OSSO-EAFIT, 2011), de las 190 mil viviendas destruidas por desastres en el país, durante el período de 1970-2011, las inundaciones fueron las que generaron las mayores pérdidas, con más de 79 mil unidades; mientras que los sismos generaron un total de 51 mil viviendas afectadas, los deslizamientos casi 18 mil, las erupciones volcánicas 5.400 y otros eventos, como vendavales, incendios, entre otros, 35 mil. Se puede entonces concluir que el 51% de las edificaciones habitacionales destruidas entre dicho período (las afectadas por inundaciones, deslizamientos y erupciones volcánicas) fueron el resultado de su ubicación en

zonas no aptas para urbanizaciones, mientras que el 26% de las viviendas destruidas (por sismos) se pueden asociar con deficiencias constructivas. Así mismo, este estudio, señala que Fasecolda (2011), indica que solo el 7% de los afectados tenían seguro en el evento ocasionado por la ola invernal y 10% en el evento del terremoto del eje cafetero.

Ahora bien, según reporte final de áreas afectadas por el fenómeno de la Niña, el IDEAM, DANE e IGAC informa con base en la fuente registrada que el total tipo de bienes afectados en el registro único de damnificados por la emergencia invernal 2010–2011 a nivel nacional por viviendas es de 568.438, Fincas 324.058, locales 8.902, fabricas 1.309, bodegas 1.714, lotes 35.277, y sin información 32.256. (Reporte final agosto 30 de 2011).

Ahora bien, la afectación vista por regiones muestra que la región Caribe es la de mayor afectación de viviendas con 308.854 viviendas afectadas, le sigue la región andina con 229.012 viviendas, pacífica con 18.625, Amazonia con 7.640 y por ultimo con menor afectación la región de la Orinoquia con 4.315.

Con respecto a la afectación de fincas tenemos que la mayor afectación la tiene la región andina con 156.544, en segundo orden la región Caribe con 134.698, en tercer orden la región pacífica con 26.228, en cuarto orden la región de la amazonia con 3.354 y por último la región de la Orinoquia con 3.234.

Es de anotar que es importante observar la cifra definida como “sin información” donde se muestra la región Caribe con 20.230 seguidas de la región andina con 8.632, la región Orinoquia con 1.698, la región pacífica con 1.528 y por último la región de la amazonia con 168. Es de resaltar que hay una afectación marcada de la región andina en lotes con respecto a las demás regiones siendo la región de la amazonia la menor en afectación con 168.

#### *1.20.1.1 Región Eje Cafetero:*

De igual modo, con respecto a la Región del Eje Cafetera, Risaralda, Caldas y Quindío, en su orden, los departamentos con mayor afectación de viviendas son (7.800), (7.136) y (2.485), según registro único de damnificados de agosto 30 de 2011.

Ahora bien, las cifras tienen una variación muy significativa con respecto a la cifra reportada por Colombia Humanitaria y el Fondo de Adaptación en los tres departamentos. El departamento de Risaralda según cifras del registro único de damnificados, reporta la afectación de 7.800 unidades de viviendas, sin embargo, Colombia Humanitaria, reporta 1.273 viviendas en la modalidad de reparación y el Fondo de Adaptación, reporta 737 unidades de viviendas en la modalidad de construcción y reconstrucción, para un total de 1.974 viviendas en la modalidad de reparación, construcción y reconstrucción.

El departamento de Caldas, según cifras del registro único de damnificados, reporta la afectación de 7.136 unidades de viviendas, sin embargo, Colombia Humanitaria, reporta 1.192 viviendas en la modalidad de reparación y el Fondo de Adaptación, reporta 1.195 unidades de viviendas en la modalidad de construcción y reconstrucción, para un total de 2.387 viviendas en la modalidad de reparación, construcción y reconstrucción

El departamento de Quindío, según cifras del registro único de damnificados, reporta la afectación de 2.485 unidades de viviendas, sin embargo, Colombia Humanitaria, reporta 1.213 viviendas en la modalidad de reparación y el Fondo de Adaptación, reporta 111 unidades de viviendas en la modalidad de construcción y reconstrucción, para un total de 1.324 viviendas en la modalidad de reparación, construcción y reconstrucción

Los departamentos con mayor afectación en fincas son, Caldas (3.342), Risaralda (1.888) y Quindío (1.264), en afectación de locales comerciales, Caldas (229), Risaralda (79) y Quindío (8), en relación a fábricas, Risaralda (61), Risaralda (17) y Quindío (3), en afectación de bodegas, Caldas (56), Risaralda (61) y Quindío (3) y finalmente en afectación de lotes, tenemos 521 en el departamento de Caldas, 266 en Risaralda y 197 en el departamento del Quindío.

Tabla 68. Región Caribe

Región Caribe							
Departamento	Vivienda	Fincas	Locales comerciales	Fábricas	Bodegas	Lotes	Sin información
Atlántico	41.998	12.880	1.137	77	74	2.235	1.125
Bolívar	80.710	42.310	1.820	114	114	3.715	4.489
Cesar	23.508	10.444	160	213	41	498	1.811
Córdoba	36.644	15.420	213	23	48	1.282	5.124
La Guajira	36.839	8.703	128	20	25	313	1.318
Magdalena	59.389	30.469	1.490	181	112	2.827	5.210
Sucre	29.758	14.472	643	32	37	1.496	1.153
TOTAL	308.846	134.698	5.591	660	451	12.366	20.230

Tabla 69. Región Andina

Región Andina							
Departamento	Vivienda	Fincas	Locales comerciales	Fábricas	Bodegas	Lotes	Sin información
Antioquia	29.168	14.770	771	49	195	2.481	2.204
Bogotá	960	45	37	21	7	6	5
Boyacá	12.456	10.822	105	116	151	3.157	523
Caldas	7.136	3.342	229	17	56	521	140
Cauca	46.854	41.401	203	92	98	3.684	487
Cundinamarca	10.781	6.168	85	63	44	844	932
Huila	5.142	3.998	18	14	22	608	42
Nariño	29.776	18.746	296	41	55	3.360	543
Norte de Santander	17.592	8.569	314	16	49	774	1.794
Quindío	2.485	1.888	8	3	20	197	102
Risaralda	7.800	1.264	79	61	52	266	136
Santander	14.915	14.223	141	24	98	700	804
Tolima	16.639	15.056	130	21	99	3.271	79
Valle del Cauca	27.308	16.252	272	52	208	1.910	841
TOTAL	229.012	156.544	2.688	590	1.154	21.779	8.632

Tabla 70. Región Pacífica

Región Pacífica							
Departamento	Vivienda	Fincas	Locales comerciales	Fábricas	Bodegas	Lotes	Sin información
Chocó	18.625	26.228	390	34	64	606	1.528

Fuente: Resultados consolidados Registro único de damnificados por la emergencia invernal 2010-2011. (Agosto 30 de 2011)

Tabla 71. Región Orinoquia

Región Orinoquia							
Departamento	Vivienda	Fincas	Locales comerciales	Fábricas	Bodegas	Lotes	Sin información
Meta	2.369	1.100	15	5	13	88	1.184
Arauca	790	916	13	9	1	69	275
Casanare	1.156	1.218	13	0	6	101	239
TOTAL	4.315	3.234	41	14	20	258	1.698

Fuente: Resultados consolidados Registro único de damnificados por la emergencia invernal 2010-2011. (Agosto 30 de 2011)

Tabla 72. Región Amazonía

Región Amazonia							
Departamento	Vivienda	Fincas	Locales comerciales	Fábricas	Bodegas	Lotes	Sin información
Caquetá	4.729	1.873	163	8	10	65	163
Putumayo	2.295	1.436	27	3	14	199	3
Amazonas	544	4	1	0	1	1	0
Guaviare	72	41	1	0	0	3	2
TOTAL	7.640	3.354	192	11	25	268	168

Fuente: Resultados consolidados Registro único de damnificados por la emergencia invernal 2010-2011. (Agosto 30 de 2011)

### 1.20.2. Resumen de daños por Sectores<sup>134</sup> (millones de pesos):

El sector hábitat, es el mayor afectado. Le sigue el sector de infraestructura, servicios sociales y administración pública y el sector productivo. En su orden,

<sup>134</sup>Informe CEPAL –BID Valoración de daños y pérdidas Ola invernal 2010-2011.

hábitat (43,7%), infraestructura (38%), servicios sociales y administración pública (11,1%) y productivos (7%).

El sector hábitat está integrado por el sector ambiental, vivienda y agua y saneamiento. Dentro del sector hábitat, la mayor afectación se da en vivienda (38,3%), le sigue, el sector de agua y saneamiento (4.7%) y por último el sector ambiental (7%).

El sector infraestructura, está integrado por el sector de transporte y energía. El sector transporte presenta mayor afectación (30,2) que el sector de la energía. Educación, Salud, instalaciones deportivas, cultura, fuerza pública, bienestar familiar y entidades judiciales hacen parte del sector servicios sociales y administración pública. El sector de mayor afectación es el sector educativo (6,9%) , salud (1.7%) e instalaciones deportivas (1.5%).

Tabla 73. Daños por sectores

Sector	Daños	Porcentaje	
		Total	Por Sector
Total	11 233 132	100	
Hábitat	4 907 531	43,7	100
Ambiental	79 029	0,7	1,6
Vivienda	4 302 634	38,3	87,7
Agua y Saneamiento	525 868	4,7	10,7
Servicios Sociales y Administración Pública	1 251 103	11,1	100
Educación	770 681	6,9	61,6
Salud	192 843	1,7	15,4
Bienestar Familiar	20 311	0,2	1,6
Cultura	57 738	0,5	4,6
Instalaciones Deportivas	172 166	1,5	13,8
Fuerza Pública	34 712	0,3	2,8
Entidades Judiciales	2 652	0	0,2
Infraestructura	4 267 804	38	100
Transporte	3 391 154	30,2	79,5
Energía	876 650	7,8	20,5
Productivos	806 695	7,2	100

Agropecuarios	759 893	6,8	94,2
No agropecuarios	46 802	0,4	6,2

### 1.20.3. Hogares y Personas Damnificadas y Afectados- Fenómeno de La Niña

De acuerdo con el decreto 4579 de 2010, artículo 5 se considera persona damnificada o afectadas a “aquellas que se encuentran en los censos afectados elaborados por los comités locales de los municipios afectados, con el aval del respectivo comité regional y de una entidad operativa del sistema nacional para la prevención y atención de desastre”.

De igual forma el decreto 4702 de 2010, artículo 57 párrafo 2, modificado por el artículo 3 del decreto 4830 de 2010, señalo que el DANE, en coordinación con las entidades y organismos que indique el gobierno nacional realizara el registro único de damnificados por la emergencia invernal. Ahora bien, la Directiva Presidencial, de enero 03 de 2011, indica como responsable del diseño y entrega de los formularios a las gobernaciones al departamento administrativo nacional de estadística (DANE), a su vez, los gobernadores deben entregar estos formularios a las alcaldías de los municipios afectados, con base en la información de la oficina de gestión del riesgo del Ministerio del Interior y de justicia, es preciso anotar, que por cada hogar se diligencia un formulario, así mismo las Alcaldías son las responsables del diligenciamiento con apoyo del programa de Red Unidos, del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antes Acción Social.

Ahora bien, la CEPAL-BID<sup>135</sup>, señala que de conformidad con el formulario registro único de damnificados se consideran damnificadas las personas que hayan tenido: (a) pérdidas, totales o parciales de bienes inmuebles, sean propietarios, arrendatarios u otra condición de tenencia; (b) pérdidas de actividades agropecuarias; o (c) la desaparición, lesión o muerte de miembros del hogar (definición de ocha-onu), como consecuencia directa de la emergencia invernal que afecta a las zonas identificadas por el sistema nacional para la prevención y atención de desastres, durante 2010 y 2011. Las demás

<sup>135</sup> Informe CEPAL Y BID, afectación daños Fenómeno de la Niña 2010-2011, pág. 27

personas que no se encuentren en las condiciones del literal a , b y c se consideran afectadas.

Las personas y hogares potencialmente damnificadas y afectados de acuerdo a los resultados consolidados del registro único de damnificados por la emergencia invernal 2010-2011 y presentado por el IDEAM, DANE e IGAC, muestra como la región más afectada por personas potencialmente damnificadas es la región del Caribe con 1.219.552 seguida de la región andina con 933.458 y la región pacífica con 138.737 como la de menor personas damnificadas.

Ahora bien, el registro por departamentos, Bolívar, es el departamento con mayores personas potencialmente damnificadas con 331.046, en segundo orden el departamento de Magdalena con 235.509, en tercer orden el departamento de Cauca con 201.010, en cuarto orden el departamento de Córdoba con 199.478, quinto lugar la Nariño con 145.177, seguido de Chocó (138.737) la Guajira con (130.637), Sucre (112.538), Antioquia (114.163), Sucre (112.538), Atlántico (110.202) y Cesar con 100.142 personas potencialmente damnificadas.

Los departamentos que se encuentran en un rango entre 100.000 y 50.000 personas potencialmente damnificadas, en su orden, Tolima (93.891), Valle del Cauca (88.813), Norte de Santander (73.456) y Santander 67.223. De igual modo, los departamentos que se encuentran entre 50.000 y 20.000 personas potencialmente damnificadas son, en su orden, Boyacá (47.4669), Cundinamarca (34.420), Caldas (23.201) y Huila con 22.162.

Región Eje Cafetero:

Los Hogares Potencialmente damnificados, en los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío, en su orden son, (6.569), (3.145) y (2.640) y las Personas potencialmente damnificadas, en su orden son, 23.201, 12.040 y 8.638. Ahora bien, con respecto a los hogares potencialmente afectados, en los departamentos de Risaralda, Caldas y Quindío son, en su orden, (7.284), (4.789) y (2.286) y personas potencialmente afectadas, es decir aquellas que no son damnificadas, en su orden, son (25.567), (17.046) y (8.726).

Tabla 74. Región Caribe

Región Caribe				
Departamento	Hogares potencialmente Damnificados	Hogares potencialmente afectados	Personas potencialmente damnificadas	Personas potencialmente afectadas
Atlántico	30.625	19.264	110.202	78.397
Bolívar	92.376	20.544	331.046	74.558
Cesar	26.881	10.904	100.142	41.856
Córdoba	53.971	11.935	199.478	46.672
La Guajira	36.362	8.543	130.637	32.897
Magdalena	65.030	29.442	235.509	114.534
Sucre	33.433	6.308	112.538	21.495
TOTAL	338.678	106.940	1.219.552	410.409

Fuente: Fuente: Resultados consolidados Registro único de damnificados por la emergencia invernal 2010-2011.

Tabla 75. Región Andina

Región Andina				
Departamento	Hogares potencialmente Damnificados	Hogares potencialmente afectados	Personas potencialmente damnificadas	Personas potencialmente afectadas
Antioquia	29.312	16.750	114.163	62.711
Boyacá	13.997	5.526	47.466	19.231
Caldas	6.569	4.789	23.201	17.046
Cauca	55.411	16.270	201.010	57.952
Cundinamarca	10.027	6.384	34.420	23.229
Huila	5.696	2.824	22.162	11.313
Nariño	39.147	8.385	145.177	30.986
Norte de Santander	17.936	9.654	73.456	36.982
Quindío	2.640	2.286	8.638	8.726
Risaralda	3.145	7.284	12.040	25.567
Santander	18.801	8.373	67.223	30.630
Tolima	26.509	7.908	93.891	27.678
Valle del Cauca	26.137	17.380	88.813	62.881
Bogotá	396	599	1.798	3.101
TOTAL	255.723	114.412	933.458	418.033

Fuente: Fuente: Resultados consolidados Registro único de damnificados por la emergencia invernal 2010-2011.

Tabla 76. Región Pacífica

Región Pacífica				
Departamento	Hogares potencialmente Damnificados	Hogares potencialmente afectados	Personas potencialmente damnificadas	Personas potencialmente afectadas
Chocó	37.423	4.903	138.737	17.048

Fuente: Fuente: Resultados consolidados Registro único de damnificados por la emergencia invernal 2010-2011.

Tabla 77. Región Orinoquía

Región Orinoquía				
Departamento	Hogares potencialmente Damnificados	Hogares potencialmente afectados	Personas potencialmente damnificadas	Personas potencialmente afectadas
Meta	4.554	970	15.904	3.447
Arauca	1.682	307	6.432	1.106
Casanare	2.500	262	9.757	970
TOTAL	8.736	1.539	32.093	5.523

Fuente: Fuente: Resultados consolidados Registro único de damnificados por la emergencia invernal 2010-2011.

Tabla 78. Región Amazonía

Región Amazonia				
Departamento	Hogares potencialmente Damnificados	Hogares potencialmente afectados	Personas potencialmente damnificadas	Personas potencialmente afectadas
Caquetá	2.742	3.546	11.325	13.131
Putumayo	3.384	773	13.513	3.026
Amazonas	266	363	1.262	1.636
Guaviare	65	49	267	226
TOTAL	6.457	4.731	26.367	18.019

*1.20.4 Resumen afectación por tipo de eventos (1.052 municipios):*

El total de personas por afectación de inundaciones, avalanchas y otros, según información CEPAL-BID<sup>136</sup>, son (3.685.445 millones de personas), Herido (577), Muertos (467), desaparecidos (41), total afectados (1, 2, 3,4) (3.686.530) y familias afectadas (859.714).

El departamento de Caldas, registra (61.801) personas, de estas, (29) heridos, (50) desaparecidos y (6) muertos. Risaralda, presenta (66.389) personas, (13) heridos, (16) desaparecidos y (2) muertos y Quindío (20.674) personas, (15) heridos, (7) desaparecidos y (0) muertos.

Tabla 79. Tipos de eventos

	Personas(1)	Heridos(2)	Muertes (3)	Desaparecidos (4)	Total afectados (1,2,3,4)	Fliasafec.
Inundaciones	3.073.439	193	108	22	3.073.762	719.859
Avalanchas /deslizamiento.	506.825	265	338	19	507.447	116.991
Otros(a)	105.181	119	21	0	105.321	22.864
Total	3.685.445	577	467	41	3.686.530	859.714

<sup>136</sup>**Fuente:** cálculos CEPAL, a partir de reporte 2 de enero de 2012 de la UNGRD-DAPRE, con corte a 31 de mayo de 2011.

### 1.20.5 Distribución de hogares registrados por tipo de evento<sup>137</sup>:

En relación a hogares registrados, se presentan (578.406) hogares afectados por inundación que corresponde a una participación de (73,6%), deslizamiento (16%), vendaval (6,7%) y por concepto de avalancha (3,2%).

#### Región Eje Cafetero<sup>138</sup>:

Caldas, registra el mayor porcentaje de hogares registrados por tipos de eventos como deslizamiento y avalanchas, Risaralda, por inundaciones y Quindío por vendavales.

Por total de registros, en su orden, son los departamentos de Risaralda, Caldas y Quindío.

El departamento de Risaralda, presenta el mayor número de inundaciones de hogares registrados por tipo de inundación (6.492), le sigue, Caldas (2.850) y Quindío (471).

Por tipo de deslizamiento los hogares que registran mayor porcentaje por deslizamiento, en su orden, son Caldas (3,1%), Risaralda (1,1) y Quindío (0,6). Quindío, presenta el mayor porcentaje de vendavales (4,5%), le sigue, Risaralda (3,1%), Caldas (2,6%).

Por tipo de Avalancha, el departamento de Caldas presenta el mayor número de hogares registrados (409), le sigue, Quindío (209) y Risaralda (194).

Tabla 80. Tipo de eventos región Eje Cafetero

Dpto.	Inundación	%	Desliza/.	%	Vendaval	%	Avala	%	total	%
Caldas	2.850	0,5	4.040	3,1	1.383	2,6	409	1,6	8.682	1,1
Risa/	6.492	1,1	1.466	1,1	1.630	3,1	194	0,8	9.782	1,2
Quindío	471	0,1	818	0,6	2.378	4,5	209	0,8	3876	0,5

Fuente: RUDconsolidado.- Cepa I- BID.

<sup>137</sup>Fuente: cálculos CEPAL, a partir de reporte 2 de enero de 2012 de la UNGRD-DAPRE, con corte a 31 de mayo de 2011.

<sup>138</sup>Fuente: cálculos CEPAL, a partir de reporte 2 de enero de 2012 de la UNGRD-DAPRE, con corte a 31 de mayo de 2011.

## 1.21. Dimensión político institucional

### 1.21.1 Norma Constitucional con Enfoque Ambiental

La constitución política de Colombia de 1991, consagra como norma constitucional el manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, a través de los principios fundamentales del desarrollo sostenible, derecho a un ambiente sano y el medio ambiente como patrimonio común. De igual modo y de manera reciente (2012), el sistema de gestión del riesgo, incluye el principio de sostenibilidad ambiental, el principio de protección (ambiente sano) y principios conjuntos para el estado y el particular como el de solidaridad social, auto conservación.

#### *Desarrollo Sostenible:*

La constitución de 1991 entiende el desarrollo sostenible como un asunto netamente ambiental a diferencia del sistema nacional de gestión del riesgo de desastre que suma al concepto del desarrollo sostenible la dimensión económica y social. En este sentido como afirma, Carrión Barrero, Gustavo Adolfo, “se ha pasado de asumir los análisis territoriales como algo meramente físico, hacia visiones multidimensionales, por lo que hoy en día cuando hablamos de esta clase de análisis es necesario abordarlos desde la integridad y la interdisciplinariedad”.

De esta manera, el sistema nacional de riesgo de 2012, entiende el desarrollo sostenible como aquel que: “satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo”. Además es enfático al señalar que el riesgo de desastre se origina por procesos de uso y ocupación de manera irregular por las comunidades y la omisión del estado en cumplimiento de sus funciones.

#### *Derecho a un ambiente Sano*

El derecho a un ambiente sano, de conformidad con la Constitución Nacional de 1991 está limitada a una visión ambiental a diferencia de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (ley 1523 de 2012) que entiende el derecho a

un ambiente sano de forma integral como un principio de “Protección” que incluye dentro de este derecho colectivo el de seguridad, tranquilidad y salubridad pública.

De igual modo, los particulares pueden ser afectados en este derecho por la construcción de una obra del estado o de un constructor particular, sin embargo, el estado tiene mecanismo como la socialización de proyectos previos a la ejecución de obras, la intervención de la defensoría del pueblo, o través de una acción popular excepto cuando se consideran obras de interés público o social que prima sobre el particular.

*El medio ambiente como patrimonio común:*

La constitución política, eleva a rango constitucional, la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales (Art. 8), como también el deber de las personas y del ciudadano de proteger los recursos naturales y de velar por la conservación del ambiente (Art. 95). Así mismo, en aplicación de este principio el Art. 58 consagra que: la propiedad es una función social que implica obligaciones y, como tal, le es inherente una función ecológica; prolonga este principio con en el Art. 63 al determinar qué: Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Ahora bien, el sistema de gestión del riesgo (2012) a diferencia del decreto 919 de 1989 consagra el principio de diversidad cultural como el respeto que el estado, actores públicos, privados y comunidades deben tener a la cultura de cada pueblo y la forma de aprovechar o utilizar los recursos culturales en reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas. (art2)

*1.21.2 Algunas Normas Generales:*

Decreto - Ley 2811 de 1974. Código de Recursos Naturales  
Ley 23 de 1973. Principios fundamentales de Contaminación

Decreto 1436 de 1.984. “Líneas de base a partir de las cuales se mida la anchura del mar territorial y la zona económica exclusiva de la nación”

Ley 9 de 1.989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.”

Ley 2 de 1.991 “por el cual se modifica la Ley 9 de 1989”

Ley 12 de 1992 Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste, firmado en Paipa”, Colombia, el 21 de septiembre de 1989

Ley 99 de 1993, SINA, Exige la planificación ambiental.

Ley 152 de 1994, “Ley Orgánica de Plan de Desarrollo”.

Ley 138 de 1994 Por la cual se establece la cuota para el fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo del Fomento Palmero

Ley 139 de 1994 Por la cual se crea el certificado de incentivo forestal y se dictan otras disposiciones

Ley 140 de 1994 Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional

Ley 161 de 1994 Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones

Ley 162 de 1994 Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.

Decreto 1753 de 1994, Normas generales sobre licencia ambiental.

Ley 136 de 1994, Normas organización y funcionamiento de los municipios.

Decreto 1933 de 1994, Por el cual se reglamenta el art 45 de la Ley 99/93

Decreto 2150 de 1995 y sus normas reglamentarias. Reglamenta licencia ambiental.

Ley 388 de 1997, Ley de Ordenamiento Territorial

Decreto 150 de 1999, por la cual se reglamenta la ley 388 de 1997

Decreto 3600 de 2007 “Se reglamentan las disposiciones de la ley 9 /93 y 388 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de

actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones”

Decreto 1729 de 2002 “Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del”

Ley 768 de 2002, Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”

Ley 902 de 2004 “Por la cual se adicionan algunos artículos de la ley 388 de 1997”

Decreto 4002 de 2004 “Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997”.

Ley 1151 de 2007”Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”

Ley 1182 de 2008 “Por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble”.

Ley 1263 de 2008, se reglamenta el art 26 y 28 de 1999

Ley 1347 de 2009 Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), relativo al establecimiento del Centro Regional sobre la Gestión del Agua en las Zonas Urbanas para América Latina y el Caribe, bajo los auspicios de la Unesco”, firmado en París el 28 de septiembre de 2007.

Ley 1333 de 2009” Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1274 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras”.

Plan de Acción Ambiental

Política Hídrica Nacional 2010

Decreto 1469 de 2010 "Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones"

Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 201-2014

Ley 1451 de 2011<sup>139</sup> y Decreto 2233 de 2011.

Ley 1453 de 2011 Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

Ley 1454 de 2011, “Normas Orgánicas sobre Ordenamiento Territorial”

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción.

Ley 1441 de 2011 “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1458 de 2011 Por medio de la cual se aprueba el “Convenio Internacional de Maderas Tropicales, 2006”, hecho en Ginebra el 27 de enero de 2006.

Ley 1461 de 2011 Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre el Establecimiento de la red Internacional del Bambú y el Ratán”, dado en Beijing, República Popular China, el 6 de noviembre de 1997.

Ley 1473 de 2011 Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

Ley 1523 de 2012 .Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre.

Ley 1551 de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

### *1.21.3 Normatividad de Cambio Climático<sup>140</sup>:*

Ley 164 de 1994 Por medio de la cual se aprueba la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992”. (CMNUCC)<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> Ley 1451 de 2011<sup>139</sup>. artículo 3. Con recursos por un valor de \$50 mil millones provenientes del saldo disponible del Fondo Nacional de Regalías a 31 de diciembre de 2009, se financiarán gastos del Fondo Adaptación. Decreto 2233 de 2011.

<sup>140</sup> CONPES 3700 de 2011

<sup>141</sup> Lineamientos de política de cambio climático, Ministerio del Medio ambiente, presidencia , DNP, resumen ejecutivo, Bogotá, junio 16 de 2002 El objetivo de la CMNUCC “es estabilizar las concentraciones de gases efecto invernadero en la atmósfera, a un nivel que impida efectos peligrosos en el sistema climático” pág.3

Ley 629 de 2000, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997.

Resolución 340 de 2005, disuelve la oficina y crea el grupo de mitigación de cambio climático – GMCC.

CONPES 3242 de 2003 “Estrategia Institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación de cambio climático” Agosto 25 de 2003

Resolución 0453 de 2003

Resolución 0283 de 2006

Resolución 551 de 2009 “Por la cual se adoptan los requisitos y evidencias de contribución al desarrollo sostenible del país y se establece el procedimiento para la aprobación nacional de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que optan al mecanismo de desarrollo limpio –MDL y se dictan otras disposiciones”.

Resolución 552 de 2009, “Por la cual se crea y regula el funcionamiento del comité técnico de mitigación de cambio climático y se dictan otras disposiciones.”

Resoluciones 2733 de 2010, “Por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1 del artículo 40 de la ley 1333 de 2009”

Resoluciones 2734 de 2010 aprobación de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Plan de Desarrollo (2010-2014)

CONPES 3700 de 2011.”Estrategia Institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia”. Julio 14 de 2011

Ley 1523 de 2012, se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo y el sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

#### *1.21.4 Publicaciones Cambio Climático:*

Colombia, Primera Comunicación Nacional ante la convención marco de las naciones unidas sobre el cambio climático, Ministerio del Medio Ambiente, PNUD, IDEAM, Diciembre 2001.

Lineamientos de política de cambio climático, resumen ejecutivo, Ministerio del Medio Ambiente, Presidencia, DNP, Bogotá, junio 16 de 2002

Cuarto informe de evaluación del IPCC (Panel Intergubernamental de Cambio Climático)

Segunda Comunicación Nacional Ante La Convención Marco De Naciones Unidas Bicentenario, MAVD, IDEAM PNUD, GEF, Junio 2010.

Proyecto Nacional Piloto de Adaptación – INAP, TheWorld Bank, Fondo Mundial para el medio ambiente (GEF), Instituto nacional de salud, IDEAM, Conservación Internacional Colombia, INVEMAR, Corporación sostenible para el desarrollo sostenible del archipiélago de san Andrés, providencia y santa catalina, Junio 2011

Sistemas agroforestales y restauración ecológica como medidas de adaptación al cambio climático en alta montaña. Caso Piloto. Proyecto Nacional de adaptación al cambio climático – INAP MAVD, IDEAM, ACCION SOCIAL TheWorld Bank, GLOBAL EnvironmentFacility, Conservación Internacional Colombia, Septiembre 2011

I Congreso Nacional de Cambio Climático 2010

II Congreso Nacional de adaptación del clima, Acción Social, Conservación Internacional Colombia, TheWorld Bank, Global EnvironmentFacility, Bogotá 2011.

Monitoreo a los ciclos de agua y carbono en ecosistemas de alta montaña (Proyecto piloto nacional de adaptación en cambio climático INAP- Alta Montaña, MAVD, IDEAM, Bogotá, 2011

Resumen Ejecutivo, Análisis de la gestión del riesgo de desastre en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas, Banco Mundial, GFDRR (Ana Campos G, NielsHolm-Nielsen, Carolina Díaz G, Diana M Rubiano V, Carlos R. Costa P, Fernando Ramírez C, y Eric Dickson.....Marzo 2012.

#### *1.21.5 Normatividad Ambiental Dispersa*

Normatividad sobre participación comunitaria y patrimonio cultural

Normatividad sobre el patrimonio natural y monumentos nacionales

Normatividad sobre flora silvestre y bosques

Normatividad sobre el recurso atmosférico  
 Normatividad sobre fauna silvestre y caza  
 Normatividad sobre el recurso hídrico  
 Normatividad sobre residuos sólidos  
 Normatividad sobre el recurso suelo  
 Normatividad sobre la administración de riesgo y prevención de desastres  
 Normatividad sobre costas y mares  
 Legislación internacional adoptada por Colombia  
 Plan Nacional de Desarrollo (2010-1014)

#### *1.21.6 Normatividad Del Ordenamiento Territorial:*

##### *Ley 1523 de 2012:*

Este trabajo de grado se desarrolló en una condición particular del país y es la emergencia del 2010-2011 que nos obligó a repensar y resignificar el concepto de gestión del riesgo y cambio climático y ajustar la normatividad de Colombia. En efecto, la variable de Gestión del Riesgo no existía como tampoco la del Cambio Climático.

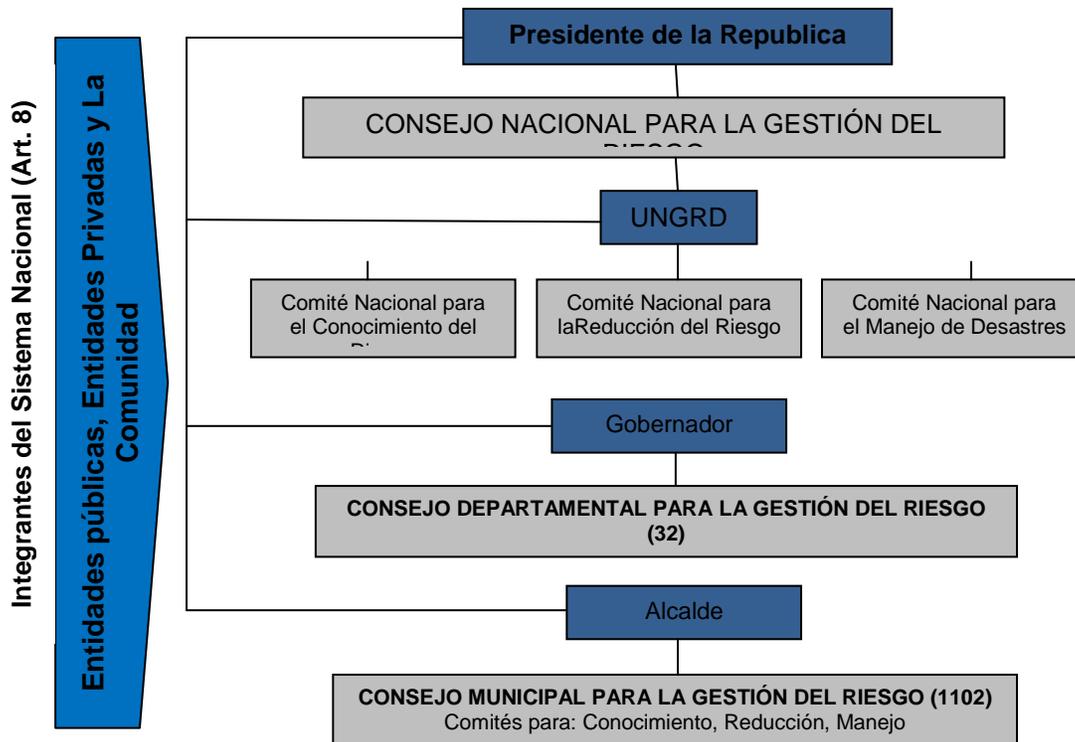
El nuevo sistema eleva a categoría de “Política Nacional” la Gestión del Riesgo”, crea una instancia de dirección a nivel nacional que adopta al Presidente como “conductor” del Sistema Nacional para la prevención del riesgo del desastre de Colombia como lo describe (Murillo, 2012)<sup>142</sup>, con las demás instancias, Unidad Nacional de Gestión de Riesgo del Desastre (UNGRD), Gobernador y Alcalde.

De igual modo, cinco meses antes de la expedición de la ley 1523 se crea la Unidad de Gestión del Riesgo de desastre de Colombia<sup>143</sup>, otorgándole personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, financiera y patrimonial, a diferencia del antiguo sistema de prevención y atención de desastre cuya oficina nacional dependía del Ministerio del Interior y Justicia y no tenía músculo financiero, administrativo ni técnico.

---

<sup>142</sup> Gestión Humana en clave de innovación en la experiencia de Colombia humanitaria. Conferencista en el XIII, Simposio internacional de Gestión Humana, Cartagena 17 de Septiembre de 2012

<sup>143</sup> Decreto 4147 de 2010.



Fuente: Unidad Nacional para la gestión del riesgo de desastre “la gestión del riesgo como medida de adaptación a la variabilidad y cambio climático. Carlos Iván Márquez

Así las cosas, la declaración de la situación de Calamidad Pública del 18 de Noviembre de 2010 como la declaración de situación de Desastre del 07 de Diciembre de 2010 y la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica Social y Ecológica del 07 de Diciembre de 2010 del Fenómeno de la Niña, se dio bajo la normatividad del decreto 919 de 1989 y normas concordantes y no en el marco de la Ley 1523 de 2012.

Ahora bien, la ley 1523 define la gestión del riesgo como un proceso social que busca el desarrollo sostenible a través de procesos de conocimiento del riesgo (identificación y caracterización de escenarios del riesgo, análisis de riesgo, monitoreo del riesgo, comunicación del riesgo art.4#7), procesos de reducción del riesgo (intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera art.4#21) y mediante el proceso de manejo de respuesta (preparación para la respuesta a emergencias, preparación para la recuperación postdesastre, ejecución de dicha respuesta y

la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación art. 4#15)



Fuente: Elaboración propia.

Principios como la Igualdad, protección, solidaridad social, autoconservación, diversidad cultural, interés público o social, precaución, sostenibilidad ambiental, gradualidad, sistemático, coordinación, concurrencia, subsidiaridad, oportuna información y participativo. (art 3) y conceptos como adaptación, alerta, amenaza, análisis y evaluación del riesgo, calamidad pública, cambio climático, conocimiento del riesgo, desastre, emergencia, elementos expuestos, gestión del riesgo, intervención, intervención correctiva, manejo de desastre, mitigación del riesgo, preparación, prevención del riesgo, protección financiera, recuperación, reducción del riesgo, reglamentación prescriptiva, reglamentación restrictiva, respuesta, riesgo de desastre, seguridad territorial, vulnerabilidad (art4) de esta ley son la carta de navegación de la política nacional de gestión del riesgo que a diferencia del sistema nacional para la prevención y desastre no contemplaba principios ni conceptos.

Como instrumentos de planificación se adopta el plan nacional de gestión del riesgo de desastre, la estrategia nacional de respuesta y emergencia y los planes departamental distritales y municipales de gestión del riesgo y estrategia de respuesta. El cuadro adjunto define el instrumento, en qué consiste, aprobación y plazo.

Tabla 81. Instrumentos de planificación. Ley 1523 de 2012

Instrumentos De Planificación. Ley 1523 De 2012				
	Definición	En qué consiste	Aprobación	Plazo
Plan Nacional de Gestión Del Riesgo De Desastre	Instrumento que define: objetivos, programas, acciones, responsables, y presupuesto del sistema de gestión del riesgo.art33	Identifica y analiza el riesgo, monitorea factores de riesgo, comunicación del riesgo, intervención correctiva y prospectiva, protección financiera, preparación para la respuesta de emergencia y reparación (rehabilitación y reconstrucción) entre otras (art.33 parágrafo).	La mayoría absoluta de los asistentes incluidos el voto del presidente o su delegado. (art. 34)	90 días. (art34)
Estrategia Nacional Respuesta Emergencia	Propósito de ejecutar la respuesta a la emergencia de manera oportuna y efectiva. (art. 35)	Prestación de servicios básicos (transporte, comunicación), evaluación de daños, análisis de necesidad, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, incendios, albergues, alimentación, servicios públicos, seguridad, entre otros. (art. 35 parágrafo)	Mitad más uno de los asistentes incluido el voto del presidente o delegado (art. 36)	90 días. (art. 36)
Planes Departamental Distritales y Municipales de Gestión del Riesgo y Estrategia De Respuesta	Concertar con sus respectivos consejos de gestión del riesgo. (art. 37)	Los programas y proyectos de estos planes se integrarán en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo, según sea el caso.(art. 37 parágrafo2)	N/A	No mayor a 90 días. (art 37)

Fuente: Elaboración propia

#### 1.21.6.1 Diferencias del Decreto 919 de 1989 y Ley 1523 de 2012

El cuadro adjunto indican las diferencias del sistema nacional para la prevención y atención de desastres (Decreto 919 de 1989) y la política nacional de gestión del riesgo de desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con relación a la denominación, rango de ley, número de artículos, definición, alcance legal de la gestión del riesgo, concepto de responsabilidad, principios, conceptos, objetivos generales, específicos y principales componentes del sistema nacional.

Tabla 82. Normas generales

Normas Generales	Decreto 919 de 1989	Ley 1523 de 2012
Denominación	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastre	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.
Rango de Ley	Decreto	Ley
No de Artículos	75	96
Definición	No contemplaba definición alguna.	Es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible.
Alcances Legales de la Gestión del Riesgo	No contemplaba el concepto de Gestión del R.	Incorpora la Prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencia y reducción del riesgo.
Concepto de Responsabilidad	No contemplaba.	Los habitantes del territorio nacional corresponsables de la gestión del riesgo. (Precaución, solidaridad, autoprotección).
Principios	No contemplaba principios.	Igualdad, protección, solidaridad social, auto conservación, participativo, diversidad cultural, interés público o social, precaución, sostenibilidad ambiental, gradualidad, sistemático, coordinación, concurrencia, subsidiaridad, oportuna información.
Conceptos	No contemplaba definición de conceptos.	adaptación, alerta, amenaza, análisis y evaluación del riesgo, calamidad pública, cambio climático, conocimiento del riesgo, desastre, emergencia, elementos expuestos, gestión del riesgo, intervención, intervención correctiva, manejo de desastre, mitigación del riesgo, preparación, prevención del riesgo, protección financiera, recuperación, reducción del riesgo, reglamentación prescriptiva, reglamentación restrictiva, respuesta, riesgo de desastre, seguridad territorial, vulnerabilidad.
Objetivos Generales	No contemplaba objetivos generales.	Propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible.
Objetivos Específicos	No contemplaba objetivos específicos.	1. Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de conocimiento del riesgo. 2. Desarrollar y mantener el proceso de reducción del riesgo. 3. Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres.
Principales Componentes del Sistema Nacional.	No contemplaba.	1. Estructura Organizacional. 2. Instrumentos de Planificación. 3. Sistemas de Información. 4. Mecanismos de Financiación.

Fuente: Elaboración propia

La estructura del sistema nacional de gestión del riesgo de desastre tiene una instancia de dirección del sistema nacional a diferencia del decreto 919 de 1989 que no contaba con esta instancia. La integran, el Presidente de la República, el Director de la Unidad Nacional para la gestión del riesgo, el Gobernador en su respectiva jurisdicción y el Alcalde en su respectiva jurisdicción. De igual modo, las funciones de los gobernadores y alcaldes se limitaban a dirigir y coordinar al contrario de la ley 1523 que su rol cambia para convertirse en el responsable de la implementación de los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastre.

La estructura del sistema tiene cambios de fondo como la creación de la (UNGRD), los comités nacionales encargados los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastre y los consejos departamentales y municipales antes denominados comités regionales y locales.

Tabla 83. Cuadro comparativo del sistema nacional para la prevención y atención de desastres y la Ley de gestión del riesgo de desastre

Estructura	Decreto 919/1989	Ley 1523 de 2012
Instancia de Dirección del Sistema Nacional	N/A	1. El Presidente de la República.2. El Director de la Unidad Nacional para la gestión del riesgo 3. El Gobernador en su respectiva jurisdicción. 4. El Alcalde en su respectiva jurisdicción. (art. 9)
Funciones de Gobernadores y Alcaldes	Las funciones se limitaban a dirigir, coordinar y controlar por intermedio del jefe de la respectiva administración. Prestar apoyo, Designar funcionarios, colaborar entre otras (art. 62)	Proyectar hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial; Mantener la continuidad de los procesos, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental o municipal, acciones estratégicas y prioritarias plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación o a través de planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo municipal y demás instrumentos.(art.13 y parágrafos y art.14).

Tabla 83. Continuación

	Decreto 919 de 1989	Ley 1523 de 2013
Estructura	1. Comité Nacional.	1. Consejo Nacional
	2. Comités Regionales y Locales.	2. Unidad Nacional
	3. Oficina Nacional.	3. Comité Nacional para el conocimiento del riesgo.
	4. Comité Técnico Nacional ,	4. Comité Nacional para la reducción del riesgo.
	5 Comité Operativo Nacional,	5. Comité Nacional para el manejo de desastre.
	6. Ministerios y Dpto. Administrativo.	6. Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo.
	7. Entidades Descentralizadas.	
	8. Entidades Territoriales, descentralizada	
	9. Cruz Roja	
	10. Entidades y Personas Privadas.	
	Comité Nacional Para la Atención Y Prevención de Desastre.	Consejo Nacional Para la Gestión del Riesgo. Ley 1523 de 2012
Integrantes	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presidente o su delegado.</li> <li>2. Jefe de planeación.</li> <li>3. Ministros (Gov., hacienda y crédito, defensa nacional, salud, comunica. obras y transporte, educación, agricultura) ;</li> <li>4. Jefe de la Oficina Nacional.</li> <li>5. Directores de defensa civil y cruz roja nacional, gremios.</li> </ol> Se delega en viceministros o secretario generales. (art. 2)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presidente.</li> <li>2. Director de planeación.</li> <li>3. Ministros.</li> <li>4. Director de la unidad de gestión.</li> </ol> Se delega en los viceministros y directores de departamento administrativos o en subdirectores. (art. 16).
Funciones	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No aprobaba las políticas de prevención y atención.</li> <li>2. Aprobaba el plan nacional.</li> <li>3. Aprobaba plan de emergencia nacional.</li> <li>4. No aprobaba el plan de acción específico.</li> <li>5. Rendir concepto previo sobre la declaratoria de desastre.</li> <li>6. No asesoraba la declaratoria del 215 CP. (art. 54)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprobar políticas de gestión del Riesgo y su articulación.</li> <li>2. Aprobar plan nacional de gestión.</li> <li>3. Aprobar la estrategia nacional de emergencia de respuesta.</li> <li>4. Aprobar plan específico SI ES NACIONAL.</li> <li>5. Concepto previo de la declaratoria de desastre</li> <li>6. Asesorar la declaratoria del 215 CP.</li> <li>7. Establecer las directrices de Planeación, actuación seguimiento y evaluación (art. 17)</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia

La (UNGRD), creada once meses después de declararse el estado de excepción del Fenómeno de la Niña y cinco meses antes de expedirse la política nacional de gestión del riesgo.

Tabla 83. Continuación

	Oficina Nacional.	Unidad Nacional. Ley 1523 de 2012
	Adscrita al M. del interior.	Entidad con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, financiera y patrimonial.(ART.1)
Funciones	La oficina elabora el plan de acción específico. El Comité regional local elabora y coordina.	Articular el territorio y los intervinientes privados, organizaciones sociales y no gubernamentales y hacer cumplir la normatividad interna del sistema (normas, leyes decretos, resoluciones). (art. 18). Tiene la dirección de los comités nacionales. Elabora el plan nacional con los insumos de los tres comités y de los consejos territoriales, actualiza y hace el seguimiento y evaluación del mismo y elabora el plan de emergencia. (Decreto ley 4147 /2011)

Fuente: Elaboración propia

Tabla 83. Continuación

	Comité Técnico Nacional. Decreto 919 de 1989. (art. 55)	Comité Nacional Para El Conocimiento Del Riesgo. Ley 1523 de 2012 (art. 20,21)
Integrantes	1. DNP, IDEAM, INGEOMINAS, IGAC, (=); 2. No incluía al director ni al DANE. 3. No incluye: DIMAR, corporaciones, un gobernador por la federación y un alcalde.	1. DNP, IDEAM, INGEOMINAS, IGAC, (=); 2. Incluye al director de la unidad y al DANE; 3. Incluye: dirección general marítima, corporaciones, un gobernador y alcalde delegado por la federación.
Funciones	Coordinar la Emergencia en las entidades mencionadas.	Instancia del sistema que asesora, Planifica. Orienta; identifica escenarios de riesgos; formula, implementa, seguimiento y evaluación al Plan Nacional del conocimiento del riesgo, entre otras.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 83. Continuación

	N/A	Comité Nacional para la Reducción del Riesgo. Ley 1523 de 2012. (art.22,23)
Integrantes	N/A	director de la unidad , DNP, consejo colombiano de seguridad, director de corporación, presidente de la federación , un representante de Fasecolda y de universidad públicas y privadas con especialización, maestría y doctorado en gestión del riesgo
Funciones	N/A	Orienta, implementa, realiza seguimiento y evaluación del plan nacional de reducción del riesgo. Orienta la formulación del plan de acción específico entre otras.

Tabla 83. Continuación

	Comité Operativo Nacional Para La Atención De Desastres. Decreto 919/1989	Comité Nacional Para El Manejo De Desastre. Ley 1523 de 2012
Integrantes	Director de la defensa civil, director de la oficina nacional para la atención de desastres, un delegado del ministerio de salud y cruz roja.(art. 56)	Director de la Unidad, del DNP comandante del ejército, armada, fuerza aérea, director cruz roja, representante de bomberos.(art. 24)
Funciones	Definición de soluciones sobre alojamientos temporales, realización censos, diagnóstico inicial de daños, atención primaria.(art. 57)	Orientar, asesorar políticas, estrategias, ejecución y entre otras la implementación, seguimiento y evaluación del plan nacional con énfasis en los aspectos de preparación para la respuesta y recuperación.(art. 25)

Fuente: Elaboración propia

Tabla 83. Continuación

	Comités Regionales Y Locales.	Consejos Territoriales Departamentales, Municipales. Ley 1523 de 2012
Función	En relación con el Plan Nacional prestaban el apoyo al comité nacional y a la oficina elaboraban, ejecutaban y hacían seguimiento y evaluación.art.61	Coordinación, asesoría, planeación, y seguimiento de los planes de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastre a nivel territorial. (art.28,29, 30)
Quien Coordina:	El representante de la Defensa civil , actuara como coordinador operativo para la ejecución de las decisiones del comité(art. 60)	Gobernador y Alcalde. Quien nombra un coordinador. En Poblaciones superiores a 250 mil habitantes existirá una dependencia o entidad de gestión del riesgo de acuerdo al parágrafo 1,art. 29)
Integrantes	Gobernador, alcalde, director del servicio seccional, representante de la defensa civil y cruz roja.	gobernador, alcalde, directores de los servicios públicos, un representante de cada corporación regional, director de la defensa civil, director de la cruz roja, un delegado de los bomberos, un secretario de despacho, un comandante de la policía. (art.28)
otras facultades	N/A	Podrán conformar comités y comités técnicos en conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastre con la orientación del nivel nacional.(art.29 parágrafo 2)

Fuente: Elaboración propia

#### 1.21.6.2 Mecanismos de Financiación:

Uno de los factores determinantes del Gobierno Nacional para declarar el estado de excepción bajo la modalidad de emergencia económica, social y ecológica, son precisamente la falta de recursos y la falta de capacidad institucional del Gobierno en situaciones ordinarias.

En consecuencia, nace por primera vez en Colombia, el principio de Protección Financiera, definido como el “mecanismo o instrumento financiero de retención intencional o transferencia del riesgo que se establecen en forma ex ante con el fin de acceder de manera ex post a recursos económicos oportunos para la atención de emergencias y la recuperación.”

La norma dispone que los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo depende de las apropiaciones realizadas en el presupuesto General de la Nación, a su vez, el gobierno se compromete a garantizar a través del MHCP, los recursos suficientes para el proceso de conocimiento, de reducción y manejo de desastre que requieran las entidades territoriales.

A partir del 24 de abril de 2012, el principio de protección financiera, rige para el gobierno nacional y para las entidades del orden departamental, distrital y municipal. La primera debe cumplir a través de la creación de las cinco (5) subcuentas (Subcuenta de conocimiento del Riesgo, Subcuenta Reducción del Riesgo, Subcuenta de Manejo de Desastre, Subcuenta de Recuperación y Subcuenta Protección Financiera) y la segunda, deben constituir un Fondo para incluir en el presupuesto recursos necesarios para la implementación de los procesos de conocimiento, riesgo y manejo de desastres. Estos recursos tienen una destinación específica contenidos en el plan nacional de gestión del riesgo y planes específicos

Uno de los factores determinantes del Gobierno para declarar el estado de excepción bajo la modalidad de emergencia económica, social y ecológica del Fenómeno de la Niña, del FOREC son precisamente los señalados en los considerandos del decreto 4580 de 2010 al precisar: “que no obstante haber realizado y ejecutado inversiones muy cuantiosas, correspondiente a lo presupuestado para atender normalmente los desastres naturales, aún faltan

muchos recurso para atender la emergencia” como también en el numeral 3.6 al señalar : “que el gobierno carece de facultades ordinarias que le permitan disponer de nuevos recursos presupuestales necesarios para conjurar eficazmente la crisis e impedir la extensión de sus efectos” .

En consecuencia, nace el principio de La Protección Financiera como parte de los principales componentes del sistema de la gestión del riesgo y se define como el “mecanismo o instrumento financiero de retención intencional o transferencia del riesgo que se establecen en forma ex ante con el fin de acceder de manera ex post a recursos económicos oportunos para la atención de emergencias y la recuperación.”

Tabla 83. Continuación

	D.919/	Ley 1523 de 2012
Mecanismos de Financiación	N/A	El gobierno nacional garantizará <u>en todo momento</u> que el fondo nacional de gestión del riesgo a través del ministerio de hacienda y crédito público cuente con los recursos y se deben crear las subcuentas. (art 50, 51)
Apropiaciones Presupuestales Para La Gestión Del Riesgo De Desastres.	N/A	Las administraciones departamentales, distritales y municipales, incluirán a partir del siguiente presupuesto anual y en adelante, las partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres. (ART. 53)
Fondos Territoriales		En un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley, constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera. (art. 54)

Fuente: Elaboración propia

*1.21.7. Constitución Política, Ley 152 de 1994, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (1450 junio 14 de 2011), CONPES 3700 julio 14 de 2011 y Decreto 1523 abril 24 de 2012.*

La articulación se da a partir de los principios constitucionales y de la facultad de reglamentación a través de una ley orgánica para la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo (art 342CP). En su orden, tenemos

como principios constitucionales, los derechos sociales y económicos como también los ambientales, en estos, se enmarcan el derecho a gozar un ambiente sano, a concebir el medio ambiente como un patrimonio común y al desarrollo sostenible a partir de la obligación que tiene el estado de una buena planificación en los territorios y los habitantes del territorio nacional corresponsables de la gestión del riesgo deben actuar con precaución, solidaridad y autoprotección, en lo personal y en sus bienes de conformidad con el art 2 del nuevo sistema nacional de gestión del riesgo.

En segundo orden, la Ley 152 de 1994, reglamenta los procedimientos para la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, es así como el Plan Nacional de desarrollo 2010-2014<sup>144</sup>, incorpora cuatro (4) ejes transversales, que para nuestra materia de estudio se ubica en el punto cuarto, así: “una sociedad para la cual la sostenibilidad ambiental, la adaptación al cambio climático, el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y el desarrollo cultural sean una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones” (negritas fuera de texto).

En este sentido, para garantizar este eje transversal, se incluye entre otros, un programa<sup>145</sup> para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial dirigido a las gobernaciones, alcaldías, sociedad civil, grupos étnicos y cuerpos colegiados traducido en primera instancia en la asistencia técnica de formulación de planes municipales, distritales y departamentales, gestión del riesgo por cambio climático y formulación de proyectos regionales.

De esta manera, el capítulo V , desarrolla en 26 artículos, disposiciones en materia de sostenibilidad y gestión del riesgo en cinco grandes componentes: biodiversidad y sus servicios eco sistémicos, gestión integral del recurso hídrico,

---

<sup>144</sup> Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

<sup>145</sup> Este programa es coordinado por el departamento nacional de planeación quien estará a cargo del diseño y ejecución del mismo. Ley 1450 de 2011, art 16

gestión ambiental sectorial - urbana y cambio climático, reducción de la vulnerabilidad, adaptación ,estrategias de desarrollo bajo en carbono y buen gobierno para la gestión ambiental, según el MAVD<sup>146</sup>, que adiciona, modifica, y deroga algunas disposiciones en esta materia.

Tabla 84. Modificación, derogación o adición de normas en materia de sostenibilidad y gestión del riesgo

Delimitación de ecosistemas de paramos y humedales. (art. 202 parágrafo 1 y 2).	Deberán ser delimitados a escala de 1.25.000.
	Las C.A.R, las de desarrollo sostenible, grandes centros urbanos, los establecimientos públicos ambientales, deben realizar el proceso de zonificación, ordenamiento y régimen de usos, de acuerdo a las directrices establecidas por el Ministerio competente. Plazo de hasta tres (3) años a partir de que se cuente con la delimitación.
	En los páramos hay prohibición total de desarrollar actividades agrícolas, explotación de hidrocarburos y minerales y construcción de refinerías de hidrocarburo.
	En los humedales se presentan restricciones parciales o totales. El Gobierno tendrá 90 días calendarios para su reglamentación a partir de la expedición de esta ley.
Áreas forestales (art. 203), se modifica el art 202 de la ley 2811 de 1974	Las aéreas forestales podrán ser protectoras y productoras. Antes: productoras, protectoras y protectoras - productoras. Se incluye estudios técnicos, ambientales y se conserva el estudio socio económico para determinar la naturaleza de las aéreas forestales de los suelos. A partir de la fecha serán adoptados por el MAVD y las C.A.R bajo la coordinación del MAVD deben realizar la clasificación, ordenamiento, zonificación y régimen de uso, salvos las de reserva forestal nacional y parques nacionales.
Área de reserva forestal (art 204)	Las aéreas podrán ser protectoras o productoras. Las aéreas protectoras son aéreas protegidas.
	Se podrán declarar reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal.
	En caso de sustracción, se aplicara las medidas de compensación, restauración y recuperación.
Tasa de deforestación (art 205)	Bosques y forestación serán monitoreadas anualmente. El gobierno tendrá un (1) año de plazo, para aplicar la nueva metodología, a partir de su promulgación.

De igual modo, se le asigna unas funciones a las Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible, en materia de cumplimiento de medida de

<sup>146</sup> [www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=1216&conID=7203](http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=1216&conID=7203)

rondas hídricas, planes de manejo de ecosistemas de arrecife, marina y seguimiento al transporte de carbón que se describen en el siguiente cuadro.

Tabla 85. Normatividad plan de desarrollo 2010 - 2014

Rondas hídricas,(art. 206) y art 83 de la ley 2811/74	Se determina como responsables a las C.A.R, de desarrollo sostenible, establecimientos públicos, y grandes centros urbanos para dar cumplimiento con la medida de : (una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de anchos)
Conservación de ecosistemas de arrecife de coral(art. 207)	Se deroga, la función asignada a la dirección de asuntos marítimos y costeras en relación a los planes de manejo de las unidades ambientales costeras y pasa a las corporaciones autónomas regionales de los departamentos costeros esta función. Plazo (2) años a partir de la entrada de vigencia del plan nacional de desarrollo.
Autoridad ambiental marina de las corporaciones	Las C.A.R y las de Desarrollo Sostenible de los departamentos costeros cumplirán la función de autoridades ambientales, de acuerdo al art 208 parágrafos 1,2 y 3.
Seguimiento al transporte de carbón (art. 209)	las C.A.R y de Desarrollo Sostenible, que dentro de su jurisdicción transporte carbón, deben reportar semestralmente al MAVD el cumplimiento de estas normas y las de ordenamiento territorial (ley388/97)

En relación con la adquisición de aéreas de interés para acueductos municipales y regionales, la ley 1450 de 2011, modifica y adiciona en algunos artículos, la ley 1151 de 2007 y está modifica el texto original de la ley 99 de 1993, art 43 así:

Tabla 85. Continuación

Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales (art. 210). Modificación y derogación del art 111 ley 99/93	Adiciona: los acueductos <i>regionales</i> ; el MAVD deben expedir la reglamentación para definir las aéreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o esquemas de pagos por servicios; Los Dpto., municipios y distritos deben garantizar incluir estos recursos en los Planes de desarrollo y presupuesto anual; podrán aportar estudios técnicos, financieros y operativos las entidades descritas en el parágrafo 2. Deroga: que la administración sea conjunta con la C.A.R y opcional. A partir de esta norma el único responsable es el respectivo municipio o distrito
--	---

Tabla 85. Continuación

Tasas retributivas y compensatorias (art. 211) se adiciona y modifican los párrafos. (Art 42 ley 99/93)	Las tasas retributivas y compensatorias se aplicarán incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar. El cobro de esta tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento”. (negrilla fuera de texto)
---	---

Tabla 85. Continuación

Competencia de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, de los grandes centros urbanos y de los establecimientos públicos ambientales en gestión integral de recurso hídrico (art. 215)	Ordenamiento del recurso hídrico, normas de calidad
	Otorgamiento y reglamentación de aguas. Permisos y reglamentación de vertimientos
	Fijar y recaudar tasas, contribuciones y multas
	evaluación, control y seguimiento
	medidas de policía
	formulación, ejecución , cofinanciación de proyectos
	formulación y ejecución de proyectos de cultura de agua
	Requerimiento y seguimiento a planes de uso y ahorro de agua
	C.A.R. formulan los planes de ordenación y manejo de cuencas

De igual modo, el artículo 216 adiciona dos párrafos para incluir tasa por utilización de agua<sup>147</sup>. Indica que todo proyecto que requiera licencia ambiental y que incluya el agua, en cualquiera de sus formas, es decir para recreación, riego o consumo humano deberá destinar: “no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica” como también indica de manera taxativa la forma de destinación.

Otras disposiciones.

- Construcción del inventario nacional de asentamientos de desastres que debe desarrollar el MAVD, en un plazo no mayor a 18 meses para que

<sup>147</sup> Adiciónese al art 46 de la ley 99/93 los párrafos 2 y 3.

los municipios y distritos del país cumplan con esta disposición so pena de incurrir en una sanción disciplinaria. (art218)

- Se levanta una restricción específica para el caso del volcán Galeras, en relación con el saneamiento de la titulación. (Procedibilidad)<sup>148</sup>. (art. 219)
- Reducción de la vulnerabilidad fiscal del estado frente a desastres. (art. 220)
- Revisión excepcional de los planes de ordenamiento territorial, como condicionante de entrega de recursos para reconstrucción de municipios.(art. 221)
- Transferencia de recursos eléctricos (art. 222). Modificación art 45 de la ley 99/93.
- Estudio de impacto ambiental. Se da una modificación en los términos en el entendido de reducir a 30 días hábiles la aprobación por parte de la autoridad competente y no a 60 días. (art. 223). Modificación art 57 de la ley 99/93.
- Procedimiento del otorgamiento ambiental. Reducción y ampliación de términos. Creación de un comité, en caso, de no cumplirse con los términos fijados para dar cumplimiento el Gobierno Nacional. (art. 224). Modificación art 57 de la ley 99/93
- Calidad de estudios y manejo ambiental. El Gobierno establecerá unas condiciones y requisitos para personas naturales y jurídicas que presenten este tipo de estudios. (art. 225)

### *1.21.8 Normas y Estrategias Cambio Climático:*

#### *1.21.8.1 Antecedentes*

Como antecedente para la formulación de un Plan Nacional de Adaptación tenemos el CONPES 3700, como estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia. En este sentido, Colombia, ha ido avanzando con la aprobación de la convención marco de las naciones unidas sobre cambio climático, hecho en Nueva York en 1994,

---

<sup>148</sup> Ley 1450 de 2011, art 219 y Ley 1182 de 2008 art7.

posteriormente con la aprobación del protocolo de Kyoto de la convención marco de las naciones unidas, hechos en Kyoto el 11 de diciembre de 2000, luego con la creación del grupo de mitigación de cambio climático – GMCC, adscrita al despacho del Viceministro de Ambiente. En el 2003, se empieza a hablar de la estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación de cambio climático, sumado a requisitos y evidencias de contribución al desarrollo sostenible del país y los procedimientos para la aprobación nacional de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que optan al mecanismo de desarrollo limpio –MDL a través de la resolución 551 de 2009. De igual modo, en el 2009, se crea y regula el funcionamiento del comité técnico de mitigación de cambio climático, en el 2010, se aprueba la metodología para la tasación de multas principales o accesorias del art 40 de la ley 1333 de 2010 como también, la aprobación de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y en el 2011, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se da un salto, en el sentido de elevar a ley orgánica, la formulación del plan nacional de adaptación de cambio climático con la obligación por parte de las entidades públicas del orden nacional de incluir en sus planes sectoriales una estrategia del plan de adaptación al cambio climático, PNACC (art. 217).

De igual modo, en estas dos décadas, como resultado de la normatividad mencionada se da, entre otros, la primera comunicación Nacional ante la convención marco de las naciones unidas sobre el cambio climático en diciembre de 2001 y una segunda comunicación en junio de 2010, que se traducen en insumos para abordar el territorio.

En el 2011, nacen los proyectos nacionales piloto de adaptación al cambio climático (INAP)<sup>149</sup>, en cinco grandes componentes, en su orden, información sobre cambio climático y variabilidad climática, un componente B, el diseño e implementación de un programa de adaptación en el macizo de Chingaza, el tercero y como componente C, desarrollo sostenible del archipiélago de san

---

<sup>149</sup> Resultados del Proyecto Nacional Piloto de Adaptación-INAP- donación TF 056350 , Julio 2011, The World Bank, Fondo Mundial para el medio ambiente (GEF), Instituto nacional de salud, IDEAM, Conservación Internacional Colombia, Invemar, Corporación sostenible para el desarrollo sostenible del archipiélago de san Andrés, providencia y santa catalina

Andrés, providencia y santa catalina (islas insulares del Caribe) y el componente D, que hace alusión a las respuestas de enfermedades tropicales transmitidas por vectores (dengue y malaria) y el ultimo está relacionado con la administración y manejo de recursos del proyecto.

Ahora bien, son cuatro estrategias que el gobierno nacional contempla para abordar el cambio climático, con la sigla, PNACC, ECDBC, ENREDD y EPFD. En su orden, son la Formulación del Plan Nacional de Adaptación de Cambio Climático, la estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbón, la estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debida a la deforestación y la Degradación Forestal en los países de desarrollo. La Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo y por último la estrategia de Protección Financiera ante Desastres.

Tabla 85. Continuación

Formulación Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. PNACC (art. 217)	Coordina: Planeación Nacional y MAVD
	Diseño Metodología y revisión: Planeación, MAVD e IDEAM
	Las entidades públicas del orden nacional deben incluir en sus planes sectoriales una estrategia del plan de adaptación al cambio climático.
	El MAVD deben apoyar en esta construcción a las entidades territoriales
Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbón. ECDBC	
Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debida a la deforestación y la Degradación Forestal en los países de desarrollo. La Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo – ENREDD+.	
Estrategia de Protección Financiera ante Desastres. EPFD	

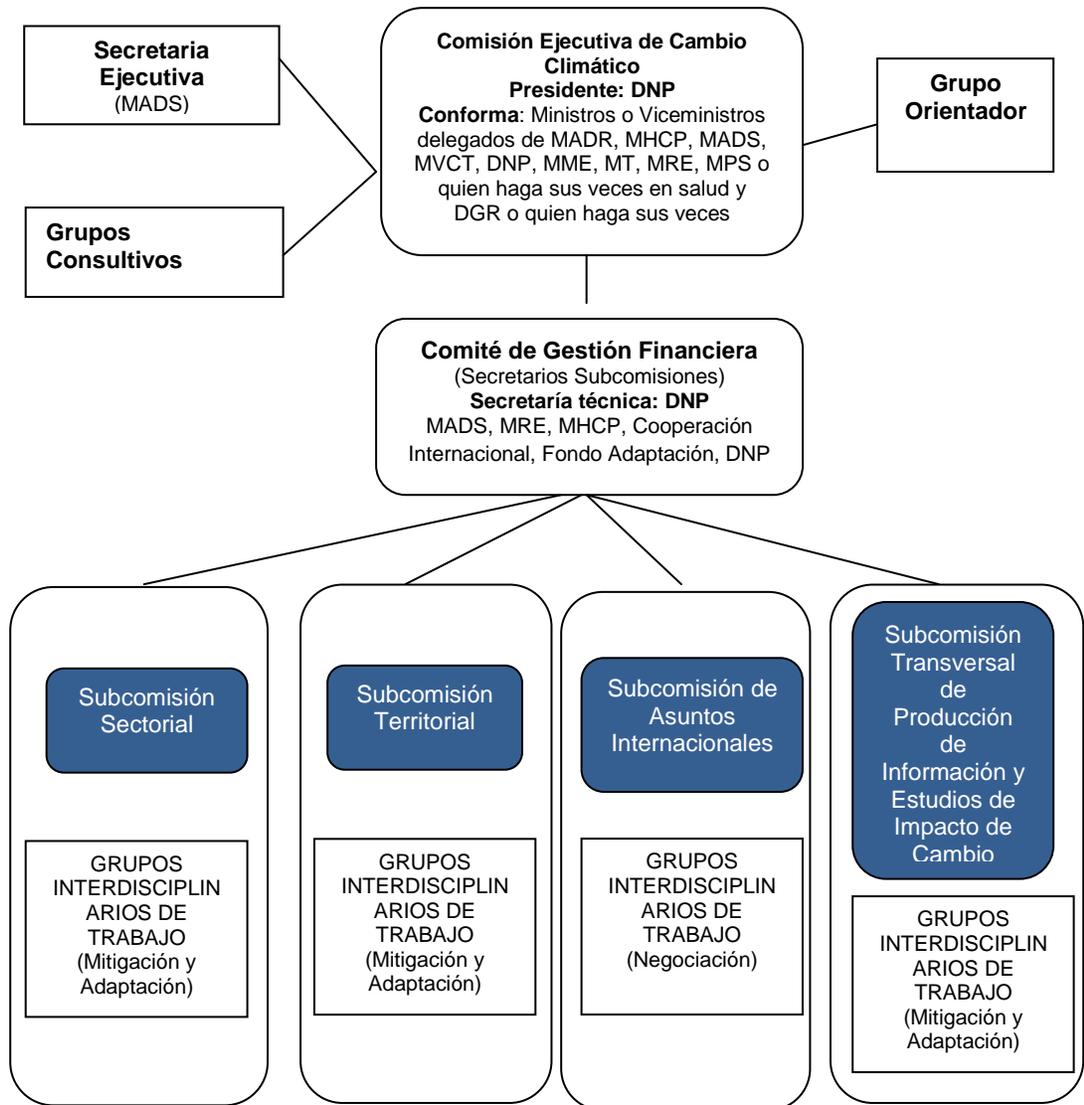
En el 2012, la ley 1523<sup>150</sup> incluye el concepto de cambio climático y la define como: "Importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso más). El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras".

Ahora bien, el Ministro Pearl, 2012, presentó la estructura del sistema nacional de cambio climático, conformada por una Comisión Ejecutiva de Cambio Climático presidida por el Dirección Nacional de Planeación (DNP), en calidad de máximo órgano, Conformada por Ministros o Viceministros delegados del MADR, MHCP, MADS, MVCT, DNP, MME, MT, MRE, MPS, o quien haga sus veces en salud y DRG quien haga sus veces. De esta, se desprende una secretaria ejecutiva (MADS) y Grupos Consultores como también un grupo orientador. De la Comisión Ejecutiva, le sigue, un Comité de Gestión Financiera con cuatro subcomisiones como son la Subcomisión Sectorial, LA Subcomisión Territorial, la Subcomisión de Asuntos Internacionales y la Subcomisión Transversal de producción de información y estudios de impacto de cambio climático.

En la subcomisión sectorial, territorial y la Subcomisión Transversal de producción de información y estudios de impacto de cambio climático, están conformados por grupos multidisciplinarios de trabajo en mitigación y adaptación excepto en la subcomisión de asuntos internacionales, cuyo grupo de interdisciplinario de trabajo es de negociaciones.

---

<sup>150</sup> La variable de cambio climático y de gestión del riesgo no existían en el ordenamiento del país ni en el sistema nacional para la prevención y desastres (919 de 1989)



Fuente: Sistema Nacional de Cambio Climático, Frank Pearl, agosto 01 de 2012, DNP, PNACC, UNGRD, IDEAM, Presidencia de la República

En consecuencia, se articula con el nuevo sistema nacional de gestión del riesgo de desastre, al incluir el concepto de “cambio climático” como también, al elevar a categoría de “Política Nacional” “la gestión del riesgo”, creando una instancia de dirección a nivel nacional que adopta al Presidente como “conductor” del Sistema Nacional para la prevención del riesgo del desastre de

Colombia como lo describe el (Murillo, 2012)<sup>151</sup>, y al otorgar a los Gobernadores y Alcaldes la facultad de transferir hacia sus territorios la política del Gobierno Nacional y la obligación de responder por los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial, de igual modo, incluir en la planificación de su territorio, los planes de desarrollo, planes de gobierno y la incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de los planes de ordenamiento territorial como demás instrumentos.(art. 13 y párrafos y art. 14).

En efecto, el resultado que se pretende obtener con estos cambios legales es lograr la articulación de políticas y acciones de manera integral de todos los sectores y órdenes del nivel nacional, departamental y local en el entendido que el problema del cambio climático no es un asunto netamente ambiental sino social y económico que afecta el desarrollo de un país.

*1.21.9. Constitución Política 215, Ley 388 de 1997, Ley 1454 de 2011 y Ley 1523 de 2012.....*

El CONPES (2011)<sup>152</sup>, afirma que Colombia no ha entendido todavía que el cambio climático afecta el desarrollo social y económico del país, es decir, que se debe incluir en el ordenamiento territorial este concepto como una “aproximación conceptual al cambio climático”.<sup>153</sup>

Colombia, cuenta con dos leyes que dictan normas sobre *ordenamiento territorial*, en su orden, la ley 388 de 1997, considerada como una ley físico – especial y la segunda, la ley 1454 de 2011, como una ley para la organización político –administrativa del estado en el territorio.

A diferencia de la ley 388 de 1997, que consagra los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución de las cargas y beneficios la ley 1454 de 2011 trae como principios rectores del ordenamiento territorial los siguientes: (art. 3)

---

<sup>151</sup> Gestión Humana en clave de innovación en la experiencia de Colombia humanitaria. Conferencista en el XIII, Simposio internacional de Gestión Humana, Cartagena 17 de Septiembre de 2012

<sup>152</sup> CONPES 3700 de 2011

<sup>153</sup> El primer capítulo de este plan piloto es denominado “aproximación conceptual al cambio climático de la alta montaña” pág. 16 “Aspectos climáticos y adaptación en el ordenamiento territorial de alta montaña. Guía Metodológica, Caso Piloto, Proyecto Nacional de adaptación “, Septiembre 2011,MAVD, IDEAM, Acción Social, TheWorld Bank, GLOBAL EnvironmentFacility, Conservación Internacional Colombia,

- Soberanía y unidad nacional.
- Autonomía
- Descentralización.
- Integración
- Regionalización.
- Sostenibilidad.
- Participación.
- Solidaridad y equidad territorial.
- Diversidad.
- Gradualidad y flexibilidad.
- Prospectiva.
- Paz y convivencia.
- Asociatividad.
- Responsabilidad y transparencia.
- Equidad social y equilibrio territorial.
- Economía y buen gobierno.
- Multietnicidad.

Ahora bien, la ley 1454, trae consigo la respuesta al documento CONPES, al incluir como uno de sus principios el concepto de sostenibilidad en el entendido que el “ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población”. (Art 3 ley de 2011). De igual modo, el principio de sostenibilidad ambiental, aplicado en el artículo 3 # 9 de la ley 1523 de 2012 indica que se debe tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo.

De esta manera, la normatividad recientemente expedida hace un gran esfuerzo para entender que en primera instancia todos los actores deben tener claro “los principios rectores que gobiernan cada actuar en el territorio”, pero además estos principios deben ser comunes para así lograr hablar el mismo lenguaje y lograr la articulación tan anhelado por todos.

### *1.21.10. Municipio.*

#### *1.21.10.1 Fundamentos Legales*

Constitución Política Colombiana De 1991: Artículos que aplican 113 a 119, 138, 150, 171,176, 188.189,200, 201, 202,208, 234, 236, 239, 249, 264, 268 277,282, 286, 287, 306, 314, 320, 322, 328.

Ley 87 de 1993: Por la cual se establecen normas para el ejercicio del Control Interno en las entidades y organismos del Estado.

Ley 136 del 2 de junio de 1994: Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Ley 489 de 1998: Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. En el Capítulo Sexto de esta ley se crea el Sistema Nacional de Control Interno.

Ley 1551 de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la

#### *1.21.10.2 Organización y el funcionamiento de los municipios*

- Alcaldías de 1093 municipios de Colombia
- Concejo Municipal
- Secretaría General
- Secretarías Municipales de Gobierno
- Secretaría Municipal de Planeación
- Secretaría Municipal de Desarrollo
- Secretaría Municipal de Educación
- Secretaría Municipal de Hacienda
- Secretaría Municipal de Salud
- Secretaría Municipal de Agricultura y Desarrollo Rural
- Oficina de Control Interno Municipal
- Oficina de Control Disciplinario
- Oficina de Asesoría Jurídica
- Oficina de Gestión de Calidad
- Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CLOPAD).

#### 1.21.11. *Departamentales*

- Gobernaciones de los 32 departamentos de Colombia
- Asamblea Departamental
- Secretarías Departamentales
- Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres (CREPAD)

#### 1.21.12. *Nacionales*

- Presidente de la República
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Ministerio de Justicia y del Derecho
- Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Ministerio de Salud y Protección Social
- Ministerio del Trabajo.
- Ministerio de Minas y Energía.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible antes denominado Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial. (Art 12 de la Ley 1444 de mayo 2011). (IDEAM)
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- Ministerio de Transporte
- Ministerio de Cultura.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP)
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
- Superintendencia de Notariado y Registro

- Superintendencia Financiera
- Superintendencia de Sociedades
- Superintendencia de Industria y Comercio
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
- Unidad Administrativa Especial denominada Unidad Nacional Para La Gestión Del Riesgo De Desastres ( Decreto Número 4147 De 2011 Del 3 De Noviembre De 2011)
- Unidad Administrativa Especial de Dirección Nacional de Estupefacientes
- Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. (Unidad)
- Dirección Nacional de de Impuestos y Aduanas Nacionales. (Unidad).
- Contaduría General de la Nación.(Unidad)
- Establecimiento Público, Escuela Superior de Administración Pública
- Establecimiento Público, Instituto Nacional de Vías
- Establecimiento Público, Instituto Nacional Penitenciario
- Establecimiento Público, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM
- Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS)
- Fiduciaria La Previsora S.A.

## CAPÍTULO II

### Marco conceptual

#### *2.1 Referencial*

##### *2.1.1 BID CEPAL un tema de desarrollo: La reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres. (2.000)*

CEPAL Y BID, afirman que los desastres son un tema de “Desarrollo”. De igual modo, menciona que para reducir la vulnerabilidad frente a los desastres hay que incluir la dimensión “política institucional”, definida como la falta de articulación, capacidad de respuesta, seguimiento y control de los actores responsables de la gestión del riesgo.

Colombia, dio un salto en esta dimensión con la expedición de la ley 1523 de 2012 que eleva a categoría de “Política Nacional” la gestión del riesgo”, creando una instancia de dirección a nivel nacional que adopta al Presidente como “conductor” del Sistema Nacional para la prevención del riesgo del desastre de Colombia como lo describe (Murillo, 2012)<sup>154</sup>, junto con la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, Gobernador y Alcalde.

Las funciones de los Gobernadores y Alcaldes en el antiguo sistema nacional para la prevención y desastre (decreto 919 de 1989) se limitaba a prestar apoyo, dirigir, coordinar y controlar por intermedio del jefe de la respectiva administración (art. 62), ahora bien, a partir del 24 de abril de 2012 tienen la obligación de difundir hacia su territorio la Política Nacional de Riesgo y responder por la implementación de los procesos de conocimiento, reducción de riesgo y manejo de desastres, dar continuidad a los procesos e integrar en la planificación de su departamento o alcaldía los planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y demás instrumentos (art.13 art.14).

---

<sup>154</sup> Gestión Humana en clave de innovación en la experiencia de Colombia humanitaria. Conferencista en el XIII, Simposio internacional de Gestión Humana, Cartagena 17 de Septiembre de 2012

En consecuencia, por primera vez en la historia de Colombia, el no cumplimiento a las funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres, por parte de un servidor público acarrea una sanción y se considera en el código disciplinario como falta gravísima, art 48 numeral 64.

Fundamentado en el decreto de excepcionalidad 4702 de 2010 art 6. Declarado exequible mediante sentencia C193-2011.

De igual modo, cinco meses antes de la expedición de la ley 1523 se crea la Unidad de Gestión del Riesgo de desastre de Colombia<sup>155</sup>, otorgándole personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, financiera y patrimonial, a diferencia del antiguo sistema de prevención y atención de desastre cuya Oficina Nacional dependía del Ministerio del Interior y Justicia.

No podemos hacer un análisis de caso de esta nueva política por cuanto a la fecha no se ha dado un evento que permita responder a la pregunta si con este nuevo modelo el gobierno supera la dimensión político institucional.

#### *2.1.2 Estudio sobre desastres ocurridos en Colombia, estimación de pérdidas y cuantificación de costos (2004)*

El documento denominado estudio sobre desastres ocurridos en Colombia: estimación de pérdidas y cuantificación de costos, hace referencia al análisis de cinco (5) casos de desastres ocurridos entre el año 1983 y 1999 desde sus antecedentes, estimación de pérdidas, cuantificación de costos, valor de la inversión, respuesta de la comunidad, manejo de administración de recurso y específicamente la respuesta del estado del terremoto de Popayán, la erupción del volcán Nevado del Ruiz y avalancha de Armero, el terremoto de Murindo o Sismo del Atrato Medio, el terremoto de Tierra Adentro y el terremoto del Eje Cafetero. No obstante se incluyendo un sexto caso como es el Fenómeno de la Niña 2010-2011, evento sucedido después de este estudio. En primer lugar, el concepto de “respuesta del estado” como lo denomina este estudio, hace parte de los factores de vulnerabilidad de riesgo del desastre de tener en cuenta en este trabajo, sin embargo, debió denominarse “respuesta de

---

<sup>155</sup> Decreto 4147 de 2010.

gobierno” porque solo a partir del 24 de abril de 2012 el sistema nacional de riesgo del desastre se eleva a Política Nacional.

En efecto, el estudio de evaluación de riesgos naturales de Colombia sobre desastres ocurridos en Colombia se articula con el tema de este trabajo por cuanto hace el análisis de la respuesta estatal o más bien respuesta del gobierno con relación a los cinco casos mencionados y se puede complementar con la respuesta estatal que le dio el Gobierno Santos 2010-2014 al Fenómeno de la Niña 2010-2011

Así las cosas, los terremotos, inundaciones, movimientos de masas – deslizamiento, y erupciones volcánicas son los eventos que más daños y pérdidas afectan a Colombia, según cuadro adjunto del Banco Mundial del año 2004.

Las inundaciones, sin tener en cuenta, las cifras del Fenómeno de la Niña 2010-2011 que afectó a más de 3 millones quinientos mil personas es el evento de mayor afectación a la población (6 940 970), le sigue los terremotos (1 409 068), erupciones volcánicas (56 964) y Movimientos de masas / Deslizamientos (31 981). En este sentido, las inundaciones son los eventos que afectan más a la población por la vulnerabilidad que significa vivir y construir ciudades cerca de los ríos sin cumplir con el principio de corresponsabilidad, es decir, hay dos partes que tienen obligaciones, deberes y derechos. La primera es el estado, que como buen padre de familia debe velar por hacer una buena planeación y ordenamiento de su territorio articulando a todos los actores y sectores hasta el control, seguimiento y sanciones si hay lugar a ello y los habitantes de Colombia que como buen hijo debe cumplir con las normas establecidas por un estado.

Sin embargo, las inundaciones ocupan el último lugar con respecto a personas muertas (1.685), le sigue en este orden, los movimientos de masas y deslizamiento (2.848), terremotos (3.593) y las erupciones volcánicas (22.826), esta última hace referencia a la erupción del volcán nevado del Ruiz, y avalancha de piedras y lodo que bajo por los ríos lagunilla y azufrado borrando

o desapareciendo del mapa literalmente el municipio de Armero, (Tolima) en el año 1.983.

Tabla 86. Tipos de eventos

	Numero	Muertos	Población Afectada
Terremotos	23	3 593	1 409 068
Inundaciones Generalizadas	35	1 685	6 940 970
Movimientos de masas / Deslizamientos	37	2 848	31 981
Erupciones Volcánicas	11	22 826	56 964

Banco Mundial (2004)

Ahora bien, según cuadro adjunto de la CEPAL y BID (2000), describe tipo de evento, fecha, lugar, población afectada (muertos y damnificados) y daños totales directos e indirectos en millones de dólares del año 1998, no obstante, se incluye la información del BID y CEPAL, del Fenómeno de la Niña 2010-2011, que confirma lo anterior con respecto a decir que las inundaciones no solamente tiene la mayor afectación en población sino también el mayor daño total de pérdidas.

El Fenómeno de la Niña 2010-2011, tiene la particularidad que fue “masivo<sup>156</sup>”, afectando a 29 de un total de 32 departamentos y a 1.068 municipios de Colombia con un daño total de 6.052 millones de dólares 2010, le sigue el Terremoto del Eje Cafetero, cuya particularidad fue condensarse en una zona o regiones determinadas, afectando a 5 departamentos y 28 municipios del Quindío, Risaralda, Caldas, Tolima y Valle con un daño total de (1.508) y la erupción del volcán nevado del Ruiz (465) cuyas muertes superan los daños debido a casi todos los habitantes de Armero quedaron sepultados bajo el lodo, siendo esta la peor tragedia humana de Colombia hasta el 2012.

<sup>156</sup> Según término utilizado por el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades, Sub Cuenta Colombia Humanitaria, Murillo Sánchez, Everardo.

Tabla 86. Continuación

Fecha	Lugar	Tipo de evento	Población afectada		Daños totales (millones de dólares 1998)			
			Muertos	Damnificados directos	Total	Directos	Indirectos	Efecto sector externo
Nov./ 13 de 1985	Tolima	Erupción Volcán nevado del Ruiz avalancha en armero Chinchina	22.000	200.000	465	321	144	93
Enero 25 de 1999	Eje Cafetero (3dpto.)	Terremoto en la zona del Eje Cafetero	1.185	559.401	1.508	1.391	188	102
Dic./ 02 de 2010	29 dpto.	Fenómeno de la Niña 2010-2011	467	3.685.445	6.052			

Fuente: Eventos Noviembre 13 y Enero 25. CEPAL –BID, un tema del desarrollo: La reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres, Zapata Ricardo, Caballero Rómulo, (2000). Fuente: Evento Fenómeno de la Niña cálculos CEPAL, a partir de reporte 2 de enero de 2012 de la ungrd-dapre, con corte a 31 de mayo de 2011. Informe CEPAL –BID Valoración de daños y pérdidas Ola invernal 2010-2011.

En este orden de ideas, fenómenos como el terremoto de Popayán de fecha 31 de marzo de 1983, la erupción del volcán del Nevado del Ruiz y avalancha que destruyó Armero el día 13 de noviembre de 1985, el terremoto de Murindo o Sismo del Atrato Medio sucedido el día 17 y 18 de octubre de 1992, el terremoto de Tierra dentro de junio 6 de 1994, el terremoto del Eje Cafetero ocurrido el 25 de enero 1999 y por último el Fenómeno de la Niña 2010-2011 declarado el día 07 de Diciembre de 2010 han abordado diferentes modelos de aplicación para superar desastres que han desbordado la capacidad jurídica, técnica y financiera del país, entre los cuales se destaca lo siguiente:<sup>157</sup>

En primer lugar, es necesario ubicar el año del desastre, para determinar si el gobierno de turno a quien le correspondió asumir el desastre declaró el estado de excepción o no bajo el régimen del artículo 215 de la constitución política o si para el momento del evento o desastre el Estado tenía en su estructura el

<sup>157</sup> Documento del Banco Mundial, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y Departamento Nacional de Planeación DNP, Cardona A, Omar Darío, et al (2004) “estudio sobre desastres ocurridos en Colombia. estimación de pérdida y cuantificación de costos”. estudia también como abordó cada gobierno su desastre desde el punto de vista jurídico y manejo de recursos.

Fondo Nacional de Calamidades hoy Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o si el sistema nacional de prevención de atención y desastre, hoy Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres estaba en funcionamiento y en segundo lugar, en caso de que el Gobierno haya decretado el estado de excepción bajo qué modelo se dio la intervención.

Al gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), le correspondió asumir el terremoto de Popayán en 1983 y la erupción del volcán nevado del Ruiz y avalancha de Armero en 1985, marcado este último por el mayor número de muertes que ha dejado un desastre en Colombia en los últimos treinta años. De igual modo, al gobierno de Cesar Gaviria (1.990-1.994), le corresponde asumir el terremoto de Murindo o Sismo del Atrato Medio sucedido el día 17 y 18 de octubre de 1992 y el terremoto de Tierradentro de junio 6 de 1994, este último, a dos meses de terminar su mandato.

Al contrario, de lo anteriormente mencionado, el Gobierno de Andrés Pastrana A (1998-2002), asume su mandato y a los cinco meses aproximadamente debe asumir la reconstrucción del Eje Cafetero por el terremoto que afectó a 5 departamentos y 28 municipios del Quindío, Risaralda, Caldas, Tolima y Valle, el día 25 de enero de 1999.

De manera similar el Gobierno Santos (2010-2014), el 07 de Diciembre de 2010, cuatro meses después de su posesión, debe declarar el estado de excepción bajo la modalidad de emergencia económica social y ecológica a causa del desbordamiento de los ríos ocasionando graves inundaciones en casi todo el territorio colombiano, afectando a 29 departamentos y a 1.068 municipios de Colombia.

Ahora bien, con respecto, a los desastres sucedidos en el periodo del gobierno de Betancur (Terremoto de Popayán 1983, Erupción Volcán Nevado del Ruiz 1985) , es pertinente mencionar, que para ese momento Colombia no contaba con el Fondo Nacional de Calamidades ( Decreto 1547 de 1984) ni con el Sistema Nacional para la Prevención y Desastre ( decreto 919 de 1989).

Por otra parte, este estudio muestra como la respuesta de los Gobiernos con relación a enfrentar un desastre es diferente en cada caso. En este sentido, la

respuesta del gobierno del Presidente Betancur, con respecto el caso del terremoto de Popayán se da a través de la facultad extraordinaria que le otorga el Congreso de la Republica al Presidente de la Republica por un tiempo determinado (art 76 CP de 1886), y no a través del estado de excepción de emergencia (art 122 CP de 1886). En este sentido, el Congreso, mediante la expedición de la ley 11 del 24 de junio de 1983, da origen a la creación de la “Corporación Para La Reconstrucción y El Desarrollo Del Departamento De Cauca” (CRC), como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente con sede en Popayán y adscrito al departamento administrativo de la Presidencia de la Republica<sup>158</sup> para lograr la recuperación social y económica del municipio de Popayán y zonas afectadas. Así mismo, esta ley permite el funcionamiento del Fondo Nacional de Calamidades, Fondo que se crea al año siguiente (junio 21 de 1984) de la expedición de la ley 11 de 1983 como una cuenta especial de la Nación para atender catástrofes y cuyo administrador de los recursos por ley es la Fiduciaria la Previsora S.A.

Dentro de las funciones de la Corporación estaba la de “Promover y coordinar la ejecución de las obras que se requieran para el debido cumplimiento de los planes, programas y proyectos ..., y ejecutar directamente las que fueren de su competencia” (art. 3 #2) (negrilla fuera de texto) como también la de “Financiar la ejecución de algunas de las obras necesarias para el cumplimiento de las funciones anteriores que por delegación de la Corporación se encargue a entidades departamentales o municipales”. (Art. 3 #3) (Negrilla fuera de texto), de esta manera, el modelo a intervenir en este proceso según estudio fue a través de las entidades públicas de acuerdo a su competencia.

A manera de ejemplo, la reconstrucción de la vivienda, la realizo para ese entonces el Banco Central, del Instituto de Crédito Territorial y la Caja Agraria, así mismo la intervención de redes de acueducto y energía la asumió las

---

158 La ley 11 de 1983 consagro que la Corporación debía estar adscrita al departamento administrativo de la Presidencia de la Republica hasta el año1986 y posteriormente con el Departamento Nacional de Planeación.

empresas prestadoras de la región. La intervención de la zona rural estuvo a cargo de la Federación Nacional de Cafeteros, como también lo fue en el proceso de reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC) y sub cuenta Colombia Humanitaria cuyo alcance se da en las zonas rurales cafeteras y no cafeteras. La autoconstrucción es un hecho relevante en este estudio por cuanto señala que el estado a través del SENA inicia por primera vez este tipo de ejercicio. Procesos sociales muy validos que comprometen al futuro propietario del subsidio a tener pertenecía por su vivienda para que posteriormente no venda o entregue su casa por nada aun violando las restricciones de venta como sucedió en algunos casos en el terremoto del eje cafetero, teniendo en cuenta que en muchos casos hacen escrituras y no la registran, sin embargo, el ejercicio de autoconstrucción en un evento de la magnitud del eje cafetero no es viable pero si es necesario repensar de qué manera se involucra al beneficiario del subsidio en el proceso de construcción de la vivienda y no cuando su casa o su barrio esté terminado. Si bien es cierto FOREC le dio la posibilidad de escoger su proyecto de vivienda, la opción de cambiar de barrio e incluso de municipio como también le enseñó de manera didáctica a través de cartillas el significado de “propietario y buen vecino” se requiere que este proceso se inicie desde la construcción de la casa donde debe existir un documento que desarrolle el principio de “corresponsabilidad” para el estado y el beneficiario del subsidio que en ultimas lo que se pretende es que el beneficiario del subsidio aprecie su vivienda.

Uno de los factores que incide en la destrucción de viviendas e infraestructuras públicas y /o privadas de este sismo que se repite en los demás desastres es la falencia en las construcciones, cambios de usos, terrenos no aptos y obviamente la falta de control por las autoridades pertinentes y de los habitantes del territorio colombiano para quienes no existe el principio de corresponsabilidad de gestión del riesgo. Como característica de las construcciones tenemos que el centro histórico de Popayán sus edificaciones eran antiguas, las viviendas e inquilinatos destruidas o afectadas en el terremoto del Eje Cafetero, construidas en bahareque de guadua y las viviendas

afectadas por el fenómeno de la niña construidas en suelos muy cercanos a las riberas de los ríos en algunos casos. Como consecuencia de este factor de vulnerabilidad, Colombia expide por primera vez el 19 de agosto de 1997 la ley 400<sup>159</sup> que hace referencia al cumplimiento de las normas sismo resistente. No obstante, la exclusión del IVA para casas prefabricadas con destino a la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999 se contempló en el art 15 del decreto 258 de 1999. Adicional a este tema, el Consejo de Estado ordena al FOREC, la revisión de las estructuras de viviendas reparadas.

De igual modo, el gobierno de Betancur debe asumir el 13 de noviembre de 1985, aun sin terminar y dar por liquidado el proceso de reconstrucción de Popayán, el desastre ocasionado por la erupción del volcán Nevado del Ruiz y la avalancha de Armero, descrito por el periódico el Tiempo del día domingo 17 como ¡El HORROR!, “Armero ha sido descrita como un campo de muerte. La han comparado con Pompeya de los Andes. Debajo de toneladas de lodo, ceniza y piedras se encuentran más de 20 mil cadáveres. Es una extensa zona cubierta por una capa de barro hasta de seis metros de profundidad. Las calles de las poblaciones cercanas a donde han sido trasladados los damnificados, se pueden observar estas y muchas escenas más: cuerpos famélicos, que contemplan el infinito; seres sin hogar, sin amigos, sin familia.....”

En efecto, la respuesta del gobierno del Presidente Betancur, con respecto al caso de Armero se da a través del estado de excepción de emergencia consagrado en el art 122 de la constitución política de 1886 y no a través de la facultad extraordinaria del Congreso de la Republica, este último, en condiciones de normalidad es el órgano que tiene la competencia para crear establecimientos públicos, sin embargo, el estado de excepción le da la potestad al presidente de la republicar asumir esta función. Como consecuencia, el Presidente a través del decreto 3406 de 1985, “crea el fondo de reconstrucción "RESURGIR”.

---

<sup>159</sup> A pesar de que el gobierno hace un esfuerzo para expedir normas más estrictas como el Decreto 1469 de 2010 que reglamentan entre otros el tema de licencias urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y la función pública que desempeñan los curadores urbanos, falta control y seguimiento por las autoridades competentes. Adicionalmente a partir de la ley 1523 de 2012, se incluye el concepto de corresponsabilidad del riesgo a los habitantes del territorio colombiano.

Ahora bien, los decretos de excepción en la modalidad de emergencia gozan del control de revisión, en este caso, la competencia estuvo a cargo de la Corte Suprema de Justicia<sup>160</sup> de acuerdo a la constitución aplicada en su momento (CP 1886). A diferencia, de la revisión de los decretos de creación del FOREC y Sub Cuenta Colombia, cuyo órgano competente vigente es la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en la constitución de 1991. Es de anotar, que partir de esta última constitución la revisión de los decretos de excepción goza de control político y constitucional, evitando así abuso del derecho.

El Fondo de Reconstrucción “RESURGIR” se crea como un establecimiento público, con personería jurídica, patrimonio propio, régimen de contratación administrativa e insinuación de donaciones para la rehabilitación social económica y material de la zona afectada por la erupción del volcán nevado del Ruiz y avalancha de armero. De igual modo, la Corporación Para La Reconstrucción Y El Desarrollo Del Departamento De Cauca” (CRC) se crea como un establecimiento público con las mismas atribuciones o naturaleza legal de RESURGIR. La diferencia radica en el modelo de intervención que abordaron por cuanto la reconstrucción del primer evento fue entregada a un privado en cabeza del Dr. Pedro Gómez Barrero, en calidad de gerente de la reconstrucción y el segundo evento los recursos se ejecutaron a través de las entidades públicas de acuerdo a su competencia.

La dirección y administración de RESURGIR estuvo a cargo de una junta directiva, gerente y director ejecutivo. En el caso del FOREC, conto con un consejo directivo integrado por cinco (3) miembros del sector público y cuatro (6) miembros del sector privado y un director ejecutivo como único representante legal de la entidad. En el caso de la Sub cuenta Colombia Humanitaria<sup>161</sup> la administración de los recursos está a cargo de una junta directiva integrada por cinco (5) miembros del sector público y cuatro (4) del sector privado y en el

---

<sup>160</sup> Mediante sentencia 19 de fecha 10 de abril de 1986, la Corte Suprema de Justicia declara exequible el decreto 3406 de 2011, excepto el # 10 que le asignaba a la Contraloría General de la Republica competencias no atribuibles al Presidente de la Republica

<sup>161</sup> Es de anotar que la integración de la junta directiva de la cuenta Colombia humanitaria fue modificada por el decreto 4702 de 2010 incluyendo a miembros del sector privado por cuanto el art6 del decreto 1547 de 1984 y modificado por el art 70 del decreto 919 de 1989 no contemplaba este sector.

caso del Fondo Adaptación está a cargo de un Consejo Directivo integrado por seis (6) miembros del sector público y cinco (5) miembros del sector privado y un Gerente. Es relevante mencionar que el Doctor Everardo Murillo Sánchez, actuó en calidad del director del FOREC y como Gerente de la Sub Cuenta Colombia Humanitaria.

La vulnerabilidad político institucional como lo indica este estudio, es considerada como uno de los factores más determinantes de la causa de las muertes de los habitantes de Armero porque no se tomaron las medidas preventivas de conocimiento del riesgo, reducción y manejo de desastre por las entidades territoriales del orden nacional, departamental y local, no obstante, hay que recordar que para esa fecha, Colombia no contaba con el sistema nacional de prevención y desastres hoy Sistema de Riesgo de Desastre. Finalmente, hay un tema de alta importancia y que no es relevante en el momento de expedir los decretos de emergencia como es la fase o etapa de cierre de estos procesos que implica tener una normatividad clara y expedita para dar solución a cada uno de los problemas que quedan en procesos de esta naturaleza. Sin embargo, el decreto de creación de RESURGIR, estipula que una vez finalizado el proceso los bienes y recursos deben pasar al Fondo Nacional de Calamidades. A diferencia del FOREC y Sub Cuenta Colombia que los decretos de creación no mencionan fecha de finalización ni entidad encargada para recibir los derechos y obligaciones.

No obstante, once meses después de creada la Sub Cuenta Colombia Humanitaria, a través del decreto de creación de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastre, dispone que los bienes, derechos y obligaciones de esta pasaran a cargo del Fondo Nacional de Calamidades. Algo similar sucedió con el FOREC, a través del documento CONPES 3131 de septiembre 03 de 2001, fija como plazo de finalización el 25 de enero de 2002 asumiendo la liquidación la Fiduciaria la Previsora. Posteriormente a través de la expedición de un

decreto la Red de Solidaridad Social<sup>162</sup> recibe los derechos y obligaciones del extinto FOREC.

De otra parte, y como hecho relevante con respecto a los demás desastres se tiene que la sentencia 194 de 2011, ordena a la Sub Cuenta Colombia Humanitaria que las entidades receptoras podrán contratar con el régimen especial de contratación hasta el 18 de marzo de 2012. De igual modo, fija plazo de finalización (2014) a la fase III (Fondo Adaptación).

A diferencia de los dos eventos mencionados, en el caso del sismo de Atrato Medio, el Gobierno de Cesar Gaviria, toma la decisión de no crear una nueva entidad paralela al Estado, sino que aplica la normatividad del nuevo Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres cuya finalidad o propósito entre otras es la descentralización de estos tipos de procesos (decreto 919 de 1989). Sin embargo el estudio menciona que los recursos se ejecutaron en su mayoría a través de las ONG's o por medio de convenios suscritos con entidades del orden territorial nacional, departamental o municipal.

La normatividad aplicada en este desastre permitió contratar con los requisitos y formalidades que la ley exige para la contratación de particulares, ocupar temporalmente predios de particulares, procedimiento especial y condiciones de la ocupación, imposición de servidumbres como la adquisición y expropiación de predios. Por otra parte, la financiación de los recursos para superar un desastre es un determinante para la toma de la decisión con respecto a aplicar la normatividad del sistema de prevención en este caso concreto la vigente para el momento (decreto 919 de 1989) hoy Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (Ley 1523 de 2012) o acudir al estado de excepción en la modalidad de emergencia económica, social y ecológica (art. 215CP).

Con respecto al desastre del terremoto del río Páez, (región indígena de Tierradentro), según Wilches Gustavo<sup>163</sup>, “se destruyeron 40.000 hectáreas de suelos, 3.002 deslizamientos que provocaron una avalancha que en algunos

---

<sup>162</sup> El 25 de Junio de 2002 termina el proceso de liquidación por la Fiduciaria La Previsora y pasa a la Red de Solidaridad Social, los derechos y obligaciones del extinto FOREC a cargo del Dr. Luis Alfonso Hoyos Aristizábal. A finales del año 2000, esta entidad cambia el nombre por Acción Social y a finales del 2011 se crea como un departamento administrativo denominado Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

<sup>163</sup> Desarrollo regional y planificación del territorio .Cuaderno de Clase N02-02

lugares alcanzo 70 metros de altura y que cobro la vida de más de 1.000 seres humanos, más de 30.000 personas perdieron su vivienda o de una u otra manera quedaron afectadas, y unas 8.000 personas debieron reubicarse fuera de la zona de desastre”. Hechos que se presentaron, dos meses antes de terminar el mandato el Presidente Gaviria y cuya capacidad de respuesta fue crear un ente por fuera del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, declarando el estado de emergencia económica social y ecológica de conformidad con el artículo 215 de la constitución nacional, no obstante, el monto de financiación no fue el motivo o determinante para declarar el estado de excepción por cuanto la reconstrucción del sismo Atrato Medio fue mayor que los daños del terremoto de Páez. El ente creado inicialmente se llamó Corpopaece y luego se llamó “Nasa Kiwe”. Una de las justificaciones de crear la nueva entidad según el estudio fue en razón de su etnia y cultura. Existe un hecho relevante que cambio y transformo el territorio en sus dinámicas locales, su planificación y la forma de generar reactivación económica que fue el terremoto del Eje Cafetero en el año 1999 , cuyo epicentro fue el municipio de Córdoba, departamento del Quindío, y que de conformidad con la CEPAL desbordo la capacidad económica, jurídica, económica y social de nuestro departamento , por cuanto ha sido el terremoto de mayor afectación y perdidas de este origen (terremoto) en la historia de Colombia , donde se afectaron cinco departamentos, 28 municipio, más de 100 mil viviendas afectadas entre reparaciones, reubicación, reconstrucción o relocalización, más de 650 planteles educativos, más de 40 centros hospitalarios en zona urbana y rural entre otros. La estimación de la CEPAL por daños totales directa e indirectamente ascendió a 2.786 miles de millones de pesos y en consecuencia se crea una entidad de naturaleza especial denominada Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC), del orden nacional, con personería jurídica, autonomía patrimonial y financiera y que hoy es reconocida por el Banco Mundial como un modelo exitoso en el mundo.

Sus normas de carácter excepcional, concedidas o permitidas por la Constitución Política para conjurar este tipo de situaciones al declarar el Estado de Emergencia, Económico, Social y Ecológico le permitieron avanzar en los sectores económicos, sociales, culturales, ecológicos, de infraestructura pública, servicios públicos, contratación, sistema fiscal, a través de un sistema de participación denominado el Plan de Acción Zonal donde todos los actores, es decir, el sector público como privado como también representantes de las comunidades concertaban que debía construirse o repararse por zonas, es decir, a manera de ejemplo la capital del Quindío, denominada Armenia, por su gran afectación se dividió en 15 zonas cada una de ellas se le asignó una Gerencia Zonal, esto es ONGs de naturaleza Privada y Pública, cuyo objetivo fue ejecutar cada una de las obras y acciones de la zona con recursos del Presupuesto General de la Nación, créditos y de cooperación Internacional. Según el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 señala que el terremoto del Eje Cafetero ocasiono pérdidas estimadas en 1,8 del PIB de 2004, mientras eventos de mediana y baja intensidad en 30 años representaron el 2,7 % del PIB del mismo año (ERN, 2004:6).

En efecto el Gobierno de Andrés Pastrana, declara una situación de desastres al día siguiente del terremoto<sup>164</sup>, posteriormente el día 28 de enero se efectúa un traslado en el presupuesto general de la nación al Fondo Nacional de Calamidades SNPAD, el día 29, tres días después del terremoto el Gobierno Nacional decreta el estado de excepción bajo la modalidad de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública consagrado en el art 215 de la CP de 1991<sup>165</sup> especificando los departamentos y municipios afectados. El 30 de enero<sup>166</sup> se dictan disposiciones para hacer frente a la calamidad pública estableciendo beneficios y créditos subsidiados para vivienda pero que no tuvieron un impacto positivo por las condiciones que

---

<sup>164</sup> Mediante el Decreto 182 de 1999, se declara la existencia de una situación de desastre en varios municipios y poblaciones de los Departamentos del Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca. 197,258, 350 de 199

<sup>165</sup> El decreto 195 de 1999, declara el estado de excepción en la modalidad de emergencia económica. Sin embargo mediante el decreto 223 de febrero 5 se adiciona el municipio de Génova, departamento del Quindío que había quedado por fuera del decreto inicial.

<sup>166</sup> Disposiciones y requisitos para los créditos subsidiados están establecidas en el decreto 196 de 1999.

exigía la entidad crediticia y las condiciones económicas que se encontraba en el momento el damnificado, podríamos afirmar que fue un canto a la bandera. En esta misma fecha se crea el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC)<sup>167</sup>, como una entidad de naturaleza especial con personería jurídica, autonomía patrimonial y financiera, sin estructura administrativa, adscrita al departamento de la Presidencia de la Republica y con sede en la ciudad de Armenia, se establecen las funciones del Consejo directivo, se determina que el patrimonio estará constituido por partidas asignadas por el presupuesto nacional, recursos de crédito interno y externo, donaciones, recursos de cooperación internacional y su contratación se enmarca en las normas del derecho privado. Así mismo, el decreto 198 de enero 30 adiciona al presupuesto general la suma de Quinientos Cuarenta y Dos Mil Trescientos Millones de Pesos Moneda Legal (\$542.300.000.000). Seis días después del terremoto el presidente de la Republica, designa el Consejo Directivo del FOREC integrado por seis (6) miembros del sector privado y tres (3) del sector público, estos últimos, correspondientes al Director del Departamento de Planeación Nacional (DNP), Gobernador de Risaralda y Alcalde de Armenia. Sin embargo, esta designación fue una de las primeras fracturas que la nueva entidad tuvo que enfrentar por cuanto genero inconformidad y oposición al modelo FOREC del entonces Gobernador del Quindío por la no inclusión del Presidente de la Republica en la conformación de la junta directiva. Así mismo es relevante mencionar que dos miembros de la junta del FOREC también lo son de la sub cuenta Colombia humanitaria<sup>168</sup>, confirmando la importancia del conocimiento en este tipo de eventos. En este orden de ideas, el cinco (5) de Febrero se nombra el cargo de Director Ejecutivo mediante el decreto 222 de 1999 y en consecuencia la junta directiva nombra a la Dra. María Mercedes Botero de Ángel, funcionaria del sector privado que desempeña sus funciones hasta agosto de 1999, posteriormente, la

---

<sup>167</sup> El decreto 197 de 1999, le da vida al FOREC y especifica los departamentos y municipios afectados por el terremoto con el fin de determinar la inversión de recursos con respecto a la relación nexo causalidad de las obras.

<sup>168</sup> El Dr. Luis Carlos Villegas E, en calidad de Presidente de la Junta directiva del FOREC y el Doctor Manuel Santiago Mejía C.

reemplaza en su cargo hasta el cierre final del proceso (25 de enero de 2002) el Dr. Everardo Murillo Sánchez, también ex funcionario del sector privado, quien laboraba en la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO).

El 11 de febrero<sup>169</sup> se dictan unas disposiciones relacionadas con descuento por donaciones para la recuperación de la zona afectada, requisitos, entidades receptoras, exención de impuesto a la renta para las nuevas empresas que desarrollen actividades en la zona afectada, descuentos tributarios por la generación de empleo, renta presuntiva, facultades para modificar plazos para declarar y pagar, beneficios para la importación de maquinaria y equipo para la zona afectada, beneficios para los contratos de arrendamiento financiero, beneficio de reducción de los aportes al SENA para las empresas ubicadas en la zona afectada, compensación a los municipios y departamentos afectados, pago de seguros y créditos gravados con o sin hipoteca .

Con relación a las donaciones es importante mencionar que de un billón quinientos noventa y siete mil setecientos noventa y uno (\$1.597.791), quince mil ciento ochenta y cuatro correspondió a donaciones, con una participación del 1,02%<sup>170</sup>. Ahora bien, con respecto a los beneficios o exenciones tributarias para la zona afectada si bien es cierto los decretos 258 y 350 de emergencia consagraron normas de este tipo, el Congreso de la Republica, expide año y medio después, la ley Quimbaya, modificando y adicionando algunas normas de los decretos mencionados como por ejemplo concediendo a las empresa nuevas un término de exención de 10 años a partir del año en que la empresa se encuentre constituida en la zona afectada (art. 3). Al respecto, el informe de coyuntura económica regional del Quindío (IV trimestre de 2000)<sup>171</sup> registra cifras favorables con referencia al comportamiento de los beneficios de esta ley como por ejemplo: “en el sector externo, las exportaciones del Departamento registraron un descenso del 65.6%, mientras que las importaciones crecieron el

---

<sup>169</sup> El Decreto 258 de 1999, incluyen medidas tributarias y explica en sus considerando que las medidas tributarias bajo el marco del 215 CP dejan de regir al término de la vigencia fiscal excepto si el congreso lo amplia o lo vuelve permanente.

<sup>170</sup> El valor total de la reconstrucción fue de (\$1.597.791), de estos (\$970.076) corresponden al presupuesto nacional con un (60,71%) de participación, por concepto de crédito externo (\$611.397) con un (%38,27) y por concepto de donaciones (\$16.318) con un (1,02%) de participación según documento CONPES 3131 de septiembre 03 de 2001.

<sup>171</sup> [www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/ICER/quindio/2000\\_4.pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/ICER/quindio/2000_4.pdf)

31.0%, jalonadas por el segmento de maquinaria y equipo, evidenciando un incremento del 130.0% en el ingreso de estos productos, merced a los beneficios otorgados por la ley para la conformación de nuevas empresas en la región. Esta situación estuvo corroborada por la constitución de 51 sociedades durante el cuarto trimestre del año 2000, que representaron un aumento del 115.3% en el capital suscrito, si se compara con similar trimestre de 1999.” Así mismo, “La inversión neta en sociedades del departamento del Quindío durante el cuarto trimestre de 2000, según datos registrados por la Cámara de Comercio de Armenia, presentó un saldo \$9.682 millones, superior en 314.1% a similar período de 1999. El comportamiento observado en los tres meses finales de 2000, estuvo en parte influenciado por el mayor conocimiento de los inversionistas de la región sobre los beneficios otorgados por la Ley Quimbaya, aprobada en agosto del mismo año”

Sin embargo, doce años después, en la aprobación del código de rentas 2012 la secretaria de Hacienda del Municipio de Armenia hizo alusión a esta ley en los siguientes términos<sup>172</sup>: “descartó que esta clase de beneficios pueda convertirse en una nueva ‘Ley Quimbaya’, en la que las empresas que aprovecharon los beneficios fiscales de la región ‘corrieron en desbandada’ cuando los beneficios dejaron de cubrirlas”

Finalmente, el tema de seguros de bien inmueble tiene cuatro variables, la primera, son aquellos inmuebles que no tienen seguros, la segunda variable son los inmuebles asegurados sin hipoteca, la tercera variable son los inmuebles asegurados con hipoteca en entidades vigiladas y por último el aseguramiento de los bienes oficiales. Solo se hará mención a la tercera variable, relacionada a inmuebles asegurados con hipoteca, estos, tienen mucha relevancia por cuánto una vez sucede el terremoto, los bancos y aseguradoras, pagaron de manera casi inmediata, lo que pone en duda, el cumplimiento del artículo 101 del estatuto financiero que dispone de una normatividad especial sobre aseguramiento de bienes inmuebles al estipular, “Los inmuebles de propiedad de las entidades sometidas al control de la

---

<sup>172</sup> Diario la Crónica , 12 de octubre de 2012

Superintendencia Bancaria y aquellos que les sean hipotecados para garantizar créditos que tengan o lleguen a tener a su favor, deberán asegurarse contra los riesgos de incendio o terremoto, en su parte destructible, por su valor comercial y durante la vigencia del crédito al que accede, en su caso”. (Negrilla fuera de texto). Como lecciones aprendidas en el tema de seguros se tiene que el terremoto género inmediatamente en las personas el deseo y la necesidad de incluir este rubro en la canasta familiar como una inversión y no como un gasto posteriormente regreso la amnesia. Según Jiménez Sandra, asesora de seguros, indica que hay seguros que cubren la parte básica que son económicos, como por ejemplo una vivienda de 60 millones de pesos el valor a pagar es de 135 mil pesos anual con un deducible del 3%.

De igual modo, el 25 de Febrero, mediante el decreto 350, se dictan disposiciones en materia tributaria y de ingresos de las entidades territoriales, en materia de servicios públicos, sobre subsidios de vivienda, en materia educativa, en materia ambiental, en materia de arrendamiento, para promover el empleo y la reactivación, crédito público, en materia de salud y en materia de justicia y policía. El FOREC a diferencia del Terremoto de Popayán, de la erupción del volcán galeras y avalancha de Armero incluye la palabra ecológica al concepto de reconstrucción social y económica y como consecuencia de esta se suscriben convenios con las corporaciones autónomas regionales de la región y se da cumplimiento al “Plan de Acción Ambiental” hacer frente a los factores de deterioro y riesgo ambiental originados por el sismo garantizando así la incorporación de la dimensión ambiental en las actividades de reconstrucción de la zona afectada según art 35 Plan de Acción, que fue asesorado y coordinado por la Dra. Ana Campos, en calidad de contratista del FOREC y hoy asesora del Banco Mundial, coordinadora y editora entre otros del documento análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia, un aporte para la construcción de políticas públicas en el desastre del Fenómeno de la Niña 2010-2011.

El modelo de intervención del FOREC, se dio con Organizaciones No Gubernamentales a través de los Contratos de Administración Zonal (Mandato

sin Representación), cuyo objeto fue la administración delegada de recursos y de interventoría en la ejecución de las obras, acciones, programas y proyectos previa conformidad del Alcalde de las inversiones de los programas presentados por la ONG de la zona afectada concertado con las comunidades y plasmado en un documento denominado “Plan de Acción Zonal”, sujeto al cumplimiento del reglamento operativo para la reconstrucción del eje cafetero que regule el manejo financiero, los criterios de elegibilidad, las contrataciones y los aspectos técnicos y operativos del proyecto con recursos del Banco Mundial según apéndice C del reglamento. Sin desconocer los contratos denominados transversales que no son otra cosa que la suscripción de contratos entre FOREC y Fiduciaria la Previsora (administrador del recurso), Ministerios o Entidades Territoriales del orden departamental y Municipal (apoyo en los planes de ordenamiento territorial) como también con entidades como el INVIAS, INGEOMINAS, FONDANE- RED DE SOLIDARIDAD, ICBF, DANE, FONADE-RED DE SOLIDARIDAD, quienes inician con la remoción de escombros (INVIAS), zonificación de amenaza y entrega cartográfica (Ingeominas), levantamiento de censos de población (Dane), censo de inmuebles urbanos afectados (Ministerio de Desarrollo Económico), características socioeconómicas, demográficas, productos cartográficos (Fondane-Red de Solidaridad) y cocinas comunitarias (ICBF) entre otros. El FOREC, toma la decisión de seleccionar cinco proyectos pilotos para iniciar la reconstrucción urbana y rural como son la “Corporación Antioquia Presente”, Delegada para el municipio de la Tebaida, departamento del Quindío, “Compartir”, Gerencia encargada del municipio de Montenegro, Departamento del Quindío, “Cámara de Comercio de Armenia”, Delegada para la zona centro del municipio de Armenia, Departamento del Quindío, “Cámara de Comercio de Pereira- COMFAMILIAR”, Delegada para la zona de Pereira, departamento de Risaralda y “Federación Nacional de Cafeteros”, delegada para la zona rural cafetera y no cafetera.

Sin embargo, El FOREC, a diferencia de Colombia humanitaria, decide a través de la Confederación Colombiana de ONG, seleccionar las demás ONG's a

través de convocatoria pública con fecha de apertura del 30 de marzo y fecha de cierre del 09 de abril de 1999. Los requisitos establecidos por la confederación fueron los siguientes: “1) tener personería jurídica, 2) existencia mínima de tres años con el mismo certificado de existencia y representación, experiencia general y específica en trabajos de desarrollo social, económico, físico o ambiental, especialmente aquellos enfocados a la recuperación de poblaciones afectadas por desastres y fenómenos de violencia que obligaron al desplazamiento forzosos, la experiencia en formulación y gerencia en proyectos integrales , propios o de terceros , de cierta magnitud y complejidad e identificar su presencia temporal o permanente en la zona 3) Capacidad financiera ( facturación anual superior a \$300 millones de pesos, un patrimonio de al menos \$300 millones de pesos y una liquidez promedio en el último año equivalente a \$75 millones de pesos) 4) Capacidad técnica ( referenciar 5 programas o inversiones sociales comunitarias administradas en los últimos tres años, tener al menos dos directores de proyecto de planta profesionales con 10 años de experiencia y 5 años en la posición)”.

Cinco meses después de la creación de la entidad, la directora ejecutiva, previa aprobación de la junta directiva, suscribe los contratos de administración delegada denominados “Contrato de Administración Zonal” <sup>173</sup> con quince gerencias seleccionadas a través de convocatoria pública (FUNDAEMPRESA, Cámara Junior, CETEC- AVP, CENCOA, Fundación Restrepo Barco, Universidad De Antioquia, Fundación CONCRETO- Codesarrollo, CENAPROV, Fundación Solidaridad Por Colombia, FENAVIP, ACODAL, FUNDECOMERCIO, Fondo De Solidaridad Del Valle, FEDEVIVENDA) y nueve gerencias a través de convocatorias cerradas realizada por la Confederación Colombiana de ONG “CCONG (Cámara de Comercio de Manizales, COMFAMA, Fes, Fundación Carvajal, Corporación Minuto de Dios, Universidad Nacional, SERVIVIENDA, Asociación para el desarrollo de Caldas, Fundación para el desarrollo), acto que se llevó a cabo en la plaza de Bolívar de la ciudad de Armenia como hecho simbólico porque para ese momento el centro de

---

<sup>173</sup> A las gerencias zonales les fue asignada una zona para su recuperación

Armenia estaba cerrado y acordonado por la magnitud de los daños. La ciudad se transformó y empezó la usura en el valor de los arrendamientos de garajes de las casas o locales del norte debido a la necesidad de trasladar el establecimiento de negocio del centro de la ciudad a otro sitio. Días después, el FOREC, desocupa la sede de la corporación regional del Quindío y decide trasladarse al centro de la ciudad donde solo había temor, miedo y pérdidas económicas con el fin de reactivar la zona.

La ciudad de Armenia, se divide en 15 gerencias zonales por la afectación de daños y pérdidas (Fundación Restrepo Barco (zona 1)<sup>174</sup>, Universidad de Antioquia (2), CONCRETO - COODESARROLLO (zona 3), ACODAL (zona 4 y 11), COMFAMA (zona 5), Fes (zona 6), CENAPROV (zona 7), Cámara de Comercio de Armenia (zona 8), Fundación Carvajal (zona 9), Solidaridad por Colombia (zona 10), Corporación Minuto de Dios (zona 12), Universidad Nacional (13), FEDEVIVIENDA (14), FUNDECOMERCIO (15). Ahora bien, por municipios del departamento del Quindío asume las siguientes gerencias, Antioquia Presente (La Tebaida), Calarca (FENAVIP), Montenegro (Compartir) Cámara Junior (Filandia y Quimbaya), Funda Empresa (Circasia y Salento), AVP- CETEC (Buenavista, Córdoba y Génova), Cámara de Comercio de Manizales (Pijao), COOACAFE-CENCOA (Barcelona)

El departamento de Risaralda, se divide en tres zonas afectadas como son Pereira (Fundación Vida y Futuro), Dosquebradas (Cámara de Comercio de Dosquebradas) y Santa Rosa y Marsella (Consorcio para la Reconstrucción).

En el caso del Departamento de Caldas fue afectado el municipio Chinchinacuya gerencia zonal fue la Corporación para el Desarrollo de Caldas). Tolima, con la intervención de FEDEVIVIENDA en Cajamarca y la Corporación para el Desarrollo del Tolima (Roncesvalles) y finalmente los 9 municipios afectados en el Departamento del Valle estuvo a cargo de la Gerencia Zonal Solidaridad del Valle.

---

<sup>174</sup> El Barrio Brasilia ubicado en el sur de la ciudad de Armenia fue el de mayor pérdidas humanas y materiales que dejó el terremoto convirtiéndose después en un modelo de renovación urbana.

El manejo de los recursos del FOREC se da a través de la suscripción de dos contratos con la Fiduciaria la Previsora por decisión legal, el primero denominado administración y pagos y el otro denominado patrimonio autónomo. Así mismo, la administración de los recursos de la fase I y II del Fenómeno de la Niña, se da a través de la Fiduciaria la Previsora por creación legal a diferencia del Fondo Adaptación quien toma la decisión temporalmente de nombrar a esta fiducia mientras hace su procesos de selección objetiva. Con el marco jurídico mencionado la intervención del FOREC se dividió en tres fases i) emergencia ii) consolidación iii) reconstrucción, asumiendo en su totalidad estas fases. A diferencia del fenómeno de la niña cuya intervención se divide en tres fases pero con actores diferentes, es decir, la primera fase denominada ayuda humanitaria y la segunda fase II, denominada Rehabilitación la asume la Sub cuenta Colombia Humanitaria y la fase III denominada recuperación, reconstrucción y construcción la asume el Fondo Adaptación por decreto.

La denominación en cada fase tiene un alcance jurídico, técnico y financiero que es preciso tener en cuenta para no incurrir en una responsabilidad fiscal, disciplinaria o penal que para el caso del Fenómeno de la Niña se refleja entre el concepto de rehabilitación y recuperación de la fase II y III. Por lo tanto, debe existir un protocolo que defina su alcance y actores responsables en principio. En la fase de emergencia, FOREC, dio atención a las personas través de convenios suscritos con el ICBF (cocinas comunitarias), Scout de Colombia, Red de Solidaridad Social, entrega de donaciones y colaboración de todas las entidades del orden nacional, departamental y municipal<sup>175</sup>. A diferencia de Colombia Humanitaria, que realiza sus transferencias de recursos a través de los gobernadores y este a través de sus operadores (KITS de alimentos y aseo).

---

<sup>175</sup> Los supermercados fueron saqueados los primeros días debido a la poca capacidad de respuesta de las entidades territoriales del orden nacional, departamental y municipal.

La fase de consolidación de FOREC, comprende la remoción de escombros (INVIAS)<sup>176</sup>, suscripción de contratos de administración delegada, construcción de albergues, acompañamiento de las entidades de salud en la prevención de enfermedades y control de vectores en alojamientos, suscripción de convenios (censos de población, inmuebles, zonificación de suelos, acompañamiento a los municipios en la construcción del POT 1999, excepto el municipio de Armenia que fue aprobado un día antes del terremoto,

La fase de reconstrucción se da con la intervención física de obras como la reparación de vivienda, construcción de vivienda, reubicación de viviendas en zona rural y urbana (más de 100 mil subsidios), establecimientos educativos (más de 600), centros de salud, construcción de plazas de mercado, intervención en el sector de servicios públicos

Ahora bien, con respecto a la participación de sectores se tiene que la reconstrucción física tiene la mayor participación (82%) de la reconstrucción según el CONPES 3131<sup>177</sup> (subsidios de vivienda, infraestructura pública, reconstrucción área rural, infraestructura social), le sigue, el componente de reconstrucción social (proyectos de tejido social, temporalidad y medio ambiente (9,2) y por último la reactivación económica con un (0,6). Con respecto a este último componente y su baja participación la pregunta que debemos hacernos son: i) si la finalidad de un proceso de manejo de desastre es la reactivación económica o volver a su estado las cosas anteriores. ii) la reactivación económica está inmersa en el proceso de reconstrucción. iii) o quien debe comprometerse a dar sostenibilidad en el tiempo es el alcalde de turno<sup>178</sup>. Según Jorge Iván Cuervo<sup>179</sup> “la falta...de una propuesta de reactivación económica compromete su sustento en el tiempo”

En materia de vivienda, el modelo fue exitoso y permitió que propietarios, arrendatarios y poseedores de un bien inmueble urbano y rural accedieran a la

<sup>176</sup>FOREC e INVIAS, suscriben tres convenios para la remoción de escombros de los municipios afectados. Convenio que cumplió a satisfacción.

<sup>177</sup>fuentes unidad FOREC.

<sup>178</sup>El Forec finaliza su objetivo tres años después de su encargo, menos que un mandato de un alcalde, en el caso de la ciudad de Armenia, el alcalde Mario Londoño, fue opositor del proceso.

<sup>179</sup>Intervención Modelo Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero

reparación, reubicación y construcción, aplicando a todos los estratos sociales, teniendo en cuenta el seguro del bien inmueble. Se establecieron condiciones excepcionales para acreditar la calidad de poseedor como tener la certificación expedida por las autoridad catastral donde constara que la persona solicitante debía estar en el registro como poseedor del inmueble y declaración de cinco personas propietarias de inmuebles localizadas dentro del mismo barrio o poseedores cuya calidad haya sido reconocida por uno de los medios previstos en el decreto o por vía judicial , en la que se de fe de la tenencia material del inmueble y del ánimo de señor y dueño del solicitante. (Decreto 1752 art 2). El subsidio directo consistió en la suma de hasta \$8 millones de pesos para propietarios y /o poseedores<sup>180</sup> , el subsidio, de reubicación consistió en entregar su lote al municipio por la suma de \$4 millones más ocho millones de pesos y el de arrendatarios por \$9.9 millones de pesos. Sin embargo, el requerimiento de más de 13 mil familias en alojamientos temporales en calidad de “arrendatarios” dio lugar a la construcción de aproximadamente 106 barrios, a través de subsidios y no de créditos como inicialmente estaba estipulado. Con respecto a las edificaciones de propiedad horizontal muchos propietarios no accedieron al subsidio directo por cuanto los propietarios de los otros apartamentos se ausentaron y no legalizaron las condiciones de la propiedad. Hoy después de 12 años continúan lotes cerrados y sin ninguna intervención. La construcción de barrios se dio a través de la modalidad de planes pilotos, organizaciones populares de vivienda y a través de la vitrina inmobiliaria. Esta última permitió al damnificado, previo cumplimiento de los requisitos escoger el modelo de vivienda que más les gustaba como la máxima expresión de libertad del ser humano. Los constructores presentaron sus propuestas de modelo de viviendas a través de maquetas y los beneficiarios escogían libremente la opción, sin embargo, en algún momento del proceso se permitió que el beneficiario cambiara de proyecto, hecho que genero inconformidad por las constructoras por la posible afectación financiera del proyecto como también no

---

<sup>180</sup>Cartilla Paso a Paso.... Ladrillo a Ladrillo, esos 8 millones son equivalentes a 34 salarios mínimos legales mensuales de 1999

fue bien recibido en algunos municipios del departamento del Quindío que personas de otros lugares ocuparan su territorio.

Un hecho que contribuyó al desarrollo fue la decisión de construir ciudadelas educativas en los barrios del plan piloto de ciudad milagro en la ciudad de Armenia, el Cantarito en el municipio de la Tebaida (900 viviendas), Alaska en el municipio de Montenegro entre otros.

Acceder a un subsidio de vivienda de interés social en Colombia se limita a su asignación, sin embargo, el FOREC, creó la vitrina inmobiliaria, que permitió al damnificado, previo cumplimiento de los requisitos escoger el modelo de vivienda que más les gustaba como la máxima expresión de libertad del ser humano. Los constructores presentaron sus propuestas de modelo de viviendas a través de maquetas y los beneficiarios escogían libremente la opción, sin embargo, en algún momento del proceso se permitió que el beneficiario cambiara de proyecto, hecho que generó inconformidad por las constructoras por la posible afectación financiera del proyecto como también no fue bien recibido en algunos municipios del departamento del Quindío que personas de otros lugares ocuparan su territorio.

Dificultades como embargos, afectaciones, hipotecas, renuencia de reubicarse, procesos de sucesión, sin iniciar trámites, asegurados son situaciones que deben ser solucionadas pero que afectan el proceso.

La construcción de la infraestructura pública de establecimientos escolares, edificios públicos, plazas de mercado, fue un proceso exitoso, sin embargo, la reubicación de las plazas de mercado de la ciudad de Armenia y Pereira generaron oposición por los sectores de este gremio, no obstante, las obras fueron entregadas y recibidas mediante acta a satisfacción del Alcalde competente y un representante de la comunidad.

Ahora bien, lo Social fue un asunto esencial en el proceso de la reconstrucción, sin embargo, en el caso específico de la ciudad de Armenia, no se dio la sostenibilidad a largo plazo por cuanto el Alcalde de turno fue opositor del proceso.

El acompañamiento del Contralor General de la Republica, Carlos Sossa previa solicitud del FOREC, fue de vital importancia para darle transparencia y dinamismo a un proceso complejo y de tal magnitud. Desde sus inicios hasta la finalización un equipo designado e instalado en las oficinas del FOREC audito el proceso con resultados positivos.

Finalmente, los decretos de creación del año 1999, en este caso, como en los demás no contemplan una fase o etapa fundamental como la finalización, cierre y liquidación del proyecto, sin embargo, el documento CONPES de septiembre 03 de 2001 presenta el plan de finalización de la reconstrucción del eje cafetero y cierre del FOREC.

El 07 de Diciembre de 2010, once años después del último desastre ocurrido en el eje cafetero por causa de un terremoto, la dirección del sistema nacional para la prevención y desastres declara la situación de calamidad pública previo concepto del Director del IDEAM por la intensidad de las lluvias ligada al Fenómeno de la Niña<sup>181</sup>. Posterior a la situación de calamidad el gobierno declara la situación de desastre nacional en el territorio colombiano<sup>182</sup> y mediante el decreto 4580 de 2010, el gobierno de Juan Manuel Santos, *Prosperidad para Todos*, declara el Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico por razón de grave calamidad pública.

Ahora bien, al Gobierno Santos (2010-2014), cuatro meses después de su posesión, debe declarar el estado de excepción bajo la modalidad de emergencia económica social y ecológica a causa del desbordamiento de los ríos ocasionando graves inundaciones en casi todo el territorio colombiano, afectando a 29 departamentos y a 1.068 municipios de Colombia

El Gobierno Nacional toma la decisión a través de los decretos de excepcionalidad separar la fase I y II (atención humanitaria y rehabilitación) de

---

<sup>181</sup> Mediante la resolución 573 de 2010, la directora de la DRG , expide el primer acto administrativo de conformidad con el decreto 919 de 1989 donde consagra la declaratoria de la situación de calamidad pública de carácter nacional en varios departamentos de Colombia de acuerdo a concepto del director del IDEAM y reconoce la afectación de personas y bienes inmuebles como por ejemplo establecimientos educativos, infraestructura pública, viviendas, vías, acueductos, diques entre otros y ordena la elaboración del plan específico con base en el plan nacional para la prevención y atención de desastre bajo la coordinación de los comités regionales.

<sup>182</sup> La situación para declarar un desastre está consagrada en el decreto 919 del SNPD, así las cosas, el gobierno de Santos toma la decisión de declarar el desastre mediante el decreto 4579 de 2010.

la fase III denominada fase de recuperación, reconstrucción y construcción a diferencia de FOREC que asume todas las etapas del proceso (emergencia, consolidación y reconstrucción).

Se crea la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades como una “cuenta”, denominada Sub Cuenta Colombia Humanitaria<sup>183</sup>, sujeta a cumplir con las disposiciones del decreto 919 de 1989 y normas de excepcionalidad dictadas para tal efecto como también nace el Fondo Adaptación, como una “entidad” con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de la recuperación, reconstrucción y construcción.

Esta separación de fases tiene muchas lecturas que da lugar a un estudio posterior, pero, en principio se da una mancha gris entre los conceptos de rehabilitación y reparación de la cuenta Colombia humanitaria y fondo adaptación respectivamente. Esta situación obliga a delimitar muy bien sus competencias para no incurrir en una doble financiación o el concepto no sea el aplicado y que a futuro no sea sujeto de hallazgos administrativos, fiscales o disciplinarios por la CGR.

La primera fase se interviene bajo la figura de crear una “cuenta” más del Fondo Nacional de Calamidades, (actualmente Fondo Nacional de Gestión del Riesgo), este hecho, hace que se modifique en algunos apartes el decreto 919 de 1989<sup>184</sup> como por ejemplo en la conformación de la junta directiva que incluye a un representante del Presidente de la República, al Director de Planeación Nacional o su delegado, al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia y a cuatro (4) presentante del sector privado y se excluyen el Ministro de Salud, Obras Públicas y transportes, Agricultura, Superintendente Bancario, Secretario General de la Presidencia de la Republica, Director de la defensa civil y Director de la cruz roja. Se conservan los integrantes del Ministerio del Interior y de Justicia y de Hacienda.

---

<sup>183</sup> El Decreto 4702 de 2010, por el cual se modifica el Decreto Ley 919 de 1989, crea la gerencia del fondo con un nuevo funcionario de planta adscrita al ministerio del interior , le asigna responsabilidades , modifica la junta directiva y el procedimiento de las transferencias de recursos del 1547 de 1984.

<sup>184</sup> Decreto 919 de 1989, derogado por la Ley 1523 de fecha 24 de abril de 2012.

Así mismo, la planta de personal del Ministerio del interior y justicia, se modifica y crea el cargo de *Gerente* del Fondo Nacional de Calamidades nombrando al Dr. Everardo Murillo Sánchez, ex director del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero FOREC, quien tiene entre otras funciones ser el ordenador del gasto.

De igual modo, se modifica el régimen contractual en el sentido de que los contratos que celebre FIDUPREVISORA para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del fondo nacional de calamidades se deben sujetar únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 al 18 de la ley 80 de 1993<sup>185</sup> y 13 de la ley 1150 de 2007<sup>186</sup>, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3º del Decreto 4702 de 2010. Sin embargo, la sentencia 194 de 2011, ordena a la Sub Cuenta Colombia Humanitaria que las entidades receptoras podrán contratar con el régimen especial de contratación hasta el 18 de marzo de 2012.

Su régimen a aplicar, es un híbrido por cuanto debe acatar algunas disposiciones legales del SNAP (Decreto 919 de 1989) y los decretos de excepcionalidad.

Un hecho relevante en la expedición de los decretos del Fenómeno de la Niña es la expedición por Sectores o Ministerios a diferencia del FOREC.

Ahora bien, los recursos de la cuenta de Colombia Humanitaria, son administrados por la Fiduciaria la Previsora S.A por creación legal y para todos los efectos legales tiene la calidad de representante legal<sup>187</sup> a diferencia del fondo de adaptación que la administración de los recursos no se le atribuye a la

---

<sup>185</sup> Artículo 14º.- de los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. artículo 15º.- de la interpretación unilateral. artículo 16º.- de la modificación unilateral. artículo 17º.- de la terminación unilateral. artículo 18º.- de la caducidad y sus efectos.

<sup>186</sup> "Artículo 13. Principios Generales De La Actividad Contractual Para Entidades No Sometidas Al Estatuto General De Contratación De La Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal".

<sup>187</sup> La Fiduciaria la Previsora tiene la calidad de representante legal del fideicomiso de acuerdo al Decreto 919 de 1989

Fiduciaria la previsor por creación legal sino que debe ser a través de un proceso de selección objetiva.

La respuesta del gobierno se dio a través de la facultad dada por los decretos 4702 y 4830 al Fondo Nacional de Calamidades para transferir recursos a entidades públicas del orden nacional o territorial y privado para su administración sin que para ello requiriera operación presupuestal alguna por la entidad receptora.

Así las cosas, la decisión de la junta directiva es de transferir recursos a las entidades territoriales del orden departamental y municipal con la intervención de OPERADORES<sup>188</sup> y no directamente a entidades privadas como sucedió en el modelo del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC).

También, se trasladan recursos a las entidades de carácter nacional como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Ministerio de Ambiente y estas a su vez con las Corporaciones Regionales Autónomas (C.A.R), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM), Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación, Ministerio de Protección y Ministerio de Transporte y este a su vez con el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) para la recuperación de la zona afectada como también se deben tener en cuenta los contratos de funcionamiento de personal y administración de la cuenta.

La junta directiva aprobó la intervención de operadores como las Organizaciones No Gubernamentales Reconocidas (ONG), Cruz Roja, Defensa Civil, Cajas de Compensación sin proceso de selección a través convocatoria pública o privada a diferencia del (FOREC) que llevo a cabo procesos de selección pública y privada para el registro de precalificación de ONG para Gerencias de Zona, a través de la Confederación Colombiana de ONG "CCONG", excepto cinco gerencias zonales de veintiocho que fueron

---

<sup>188</sup> El acta No 2 del Consejo Directivo aprueba la contratación de ONG Reconocidas, Cruz Roja, Defensa Civil, Cajas de Compensación

seleccionadas como proyecto piloto por decisión de la junta directiva<sup>189</sup>. Es pertinente mencionar que la Defensa Civil y la Cruz Roja Colombiana hacen parte integrante del sistema nacional para la prevención y atención de desastres (SNPAD).

Ahora bien, fortalecer los municipios y departamento fue la apuesta del Gobierno Nacional y materializada a través de las decisiones de la Junta Directiva de transferir los recursos a las entidades públicas nacionales o territoriales como son las Gobernaciones y Alcaldías<sup>190</sup>. Es pertinente mencionar que el decreto de creación permitía transferir los recursos a las entidades privadas como en el FOREC, sin embargo, esta no fue la respuesta del Gobierno para el modelo de la Sub Cuenta Colombia Humanitaria.

### *2.1.3 BID – CEPAL Información para la gestión del riesgo de desastre (estudio de caso de cinco países (2.007)*

El BID – CEPAL, analiza la gestión del riesgo de desastre de cinco países como Colombia, Chile, Jamaica, México y Nicaragua. La línea estratégica que recomienda aplicar es la prevención, reducción del riesgo y atención de desastres. Colombia, a partir del 24 de abril de 2012<sup>191</sup>, aborda la gestión del riesgo a partir del conocimiento del proceso, la reducción del riesgo y el manejo de desastres.

Estos organismos consideran ligado a estos procesos el “Desarrollo Integral”, que debe ser sostenible, equitativo, mejoras en la productividad, competitividad y promoción de la cohesión. De igual modo, Colombia a partir de la ley de ordenamiento territorial de junio de 2011 y la nueva ley para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios<sup>192</sup>, trae consigo la recomendación de estos organismos al determinar como uno de sus principios el concepto de sostenibilidad en el entendido que el “ordenamiento territorial

---

<sup>189</sup> Los proyectos seleccionados como proyecto piloto fueron Antioquia Presente, Delegada para el municipio de la Tebaida, departamento del Quindío, Compartir, Gerencia encargada del municipio de Montenegro, Departamento del Quindío, Cámara de Comercio de Armenia, Delegada para la zona centro del municipio de Armenia, Departamento del Quindío, Cámara de Comercio de Pereira- Comfamiliar, Delegada para la zona de Pereira, departamento de Risaralda y Federación Nacional de Cafeteros, delegados para la zona rural cafetera y no cafetera.

<sup>190</sup> Decreto 4830 de 2010, modifica el Decreto 4702 de 2010, en temas como transferencias de recursos a entidades.

<sup>191</sup> Ley 1523 de 2012

<sup>192</sup> Ley 1454 de 2011 y ley 1551 de 2012

conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población”. (Art 3 ley de 2011)

La generación y uso de la información, la estructura institucional y gestión operativa del riesgo como la información para la gestión financiera del riesgo son las conclusiones del BID y la CEPAL. En su orden, el estudio considera que hay información sobre estudios de amenazas, específicamente en eventos hidrometeorológico, sin embargo, estos órganos consideran que no son de fácil acceso o no se usan como herramienta para la construcción de políticas. Con respecto a la estructura institucional y gestión operativa del riesgo considera que el tema no se centra en la estructura del sistema sino con el nivel de desarrollo político del país y la eficacia del gobierno nacional o local.

Ahora bien, con respecto a la información hidrometeorológico, Colombia, cuenta con el instituto de hidrología, meteorología y estudios ambientales (IDEAM)<sup>193</sup>, y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)<sup>194</sup>. La primera nace ocho años después de la erupción del volcán nevado del Ruiz y avalancha de Armero y Chinchina y depende actualmente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la segunda nace con la oficina de longitudes en 1909 y en 1957 se crea bajo el nombre de “Agustín Codazzi”. En este sentido, es pertinente mencionar que estas entidades han recibido recursos significativos por el FOREC y la Sub Cuenta Colombia Humanitaria, al respecto, Murillo (2012)<sup>195</sup>, gerente del fondo nacional de calamidades de gestión del riesgo para la sub cuenta Colombia Humanitaria 2010-2011, afirma que mediante convenios suscritos con el IDEAM e IGAC, “puso en manos del país la actualización cartográfica y el conocimiento climático y meteorológico (2010-2012) que permite a nuestra comunidad de pensamiento reformular los planes de ordenamiento territorial a la luz de la gestión integral del riesgo, como ordena la ley 1523 de 2012. Solo ahora, en un salto cualitativos sin precedentes, nuestros

---

<sup>193</sup> El IDEAM, es creado en el año 1993 y depende actualmente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>194</sup> Fuente: [www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/6\(1-2\)/5.pdf](http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/6(1-2)/5.pdf). la ley 30 de 1909 creó la primera oficina de longitudes y en 1957 se crea como un organismo autónomo, y denominado “Agustín Codazzi”.

<sup>195</sup> Gestión Humana en clave de innovación en la experiencia de Colombia humanitaria. Conferencista en el XIII, Simposio internacional de Gestión Humana, Cartagena 17 de Septiembre de 2012

campesinos pasaran del almanaque Bristol a la tecnología satelital que permite predecir con tres meses de anticipación como se comportara el clima y las lluvias en los surcos en donde sembramos papa, caña, plátano o arroz”. De igual modo, estos organismos afirman que existen estudios sobre amenazas pero no se usan como herramienta para la construcción de políticas de gestión del riesgo, es cierta esta afirmación, porque si bien es cierto, Colombia tiene una ley de ordenamiento físico espacial que consagra disposiciones al respecto no se da cumplimiento a uno de los principios de la función pública del urbanismo del año 1997 que ordena “mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales” y solo hasta el 2011, la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, eleva a sanción disciplinaria en caso de omitir, la obligación de la construcción de un inventario nacional, de asentamientos de desastres que debe ser desarrollado por el MAVD, en un plazo no mayor a 18 meses para que los municipios y distritos del país cumplan con esta disposición. (art. 218)

Con respecto a la importancia del desarrollo político del país y la eficacia del gobierno nacional o local, es precisa mencionar que el nuevo sistema eleva a categoría de “Política Nacional” la gestión del riesgo”, crea una instancia de dirección a nivel nacional que adopta al Presidente como “conductor” del Sistema Nacional para la prevención del riesgo del desastre de Colombia como lo describe (Murillo, 2012)<sup>196</sup>, confirmando la posición de estos organismo.

#### *2.1.4 Banco Mundial, Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres (GFDRR)*

Resumen Ejecutivo, Análisis de la gestión del riesgo de desastre en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas<sup>197</sup>-(2012). En primer lugar, es pertinente mencionar que este estudio se enmarca bajo las normas del antiguo sistema nacional para la prevención y desastres (decreto 919 de 1989), debido a que su primera edición se da en marzo de 2012 y la nueva política nacional de gestión de riesgo de desastre y el sistema nacional de gestión de

<sup>196</sup> Gestión Humana en clave de innovación en la experiencia de Colombia humanitaria. Conferencista en el XIII, Simposio internacional de Gestión Humana, Cartagena 17 de Septiembre de 2012

<sup>197</sup> Ana Campos G, Niels Holm- Nielsen, Carolina Díaz G, Diana M Rubiano V, Carlos R. Costa P, Fernando Ramírez C, y Eric Dickson

riesgo de desastre rige a partir del 24 de abril de 2012. Por otra parte, se realiza un análisis de las normas de gestión del riesgo planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 que incluye también normas que fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional bajo el estado de excepción del fenómeno de la Niña 2010-2011.

Desde esta perspectiva, el Banco Mundial con financiamiento del fondo mundial para la reducción y recuperación de desastres (GFDRR), por solicitud del Gobierno Nacional de Santos, a través del DNP, debido a la afectación de los daños y pérdidas ocasionadas por el Fenómeno de la Niña, realiza el estudio por primera vez en América Latina de la gestión del riesgo de desastre pero en un contexto de *políticas de desarrollo* de un país.

Este estudio, como también, el estudio de caso de cinco países, denominado información para la gestión del riesgo de desastres, del BID-CEPAL, en el año 2007, indica que en los últimos desastres se presenta reducción en el número de víctimas pero hay aumento en los daños y costo en las fases de reparación, construcción o reconstrucción de los bienes afectados. Esta lectura se interpreta, según el estudio, en el primer caso, como una mejor respuesta a la atención de la emergencia y la segunda se entiende como la ausencia de trasladar el riesgo. Sin embargo, nace el concepto de corresponsabilidad en la nueva política nacional de gestión del riesgo de desastre en el entendido que el estado no es el único responsable por acciones u omisiones sino también los habitantes del territorio nacional<sup>198</sup> cuando no se da cumplimiento a los principios de precaución, solidaridad y autoprotección.

La conclusión de este estudio indica que el riesgo de desastre en Colombia “está aumentando debido a la inadecuada gestión territorial, sectorial y privada, más que por factores externos como el cambio climático”. Cuatro elementos son las causas de esta afirmación:<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> La ley de política nacional de gestión del riesgo incluye el concepto de corresponsabilidad que no contemplaba el antiguo sistema nacional para la prevención y atención de desastres ley 1523 de 2012, art 2

<sup>199</sup> Banco Mundial, Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres, (GFDRR Resumen Ejecutivo, Análisis de la gestión del riesgo de desastre en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas. (Ana Campos G, Niels Holm- Nielsen, Carolina Díaz G, Diana M Rubiano V, Carlos R. Costa P, Fernando Ramírez C, y Eric Dickson)

- Se debe elevar a política de estado la relación entre gestión del riesgo y desarrollo.
- Más control de políticas de control del ordenamiento territorial e instrumentos y ausencia de manejo de cuencas.
- Vacíos en las políticas y planes sectoriales
- El estado como responsable y la ausencia de responsabilidad de los habitantes del territorio.

La primera recomendación planteada por el Banco Mundial es acogida por el Gobierno de Colombia, el 24 de abril de 2012, al elevar a categoría de “Política Nacional” la gestión del riesgo”, creando una instancia de dirección a nivel nacional que adopta al Presidente de la República como “conductor” del Sistema Nacional para la prevención del riesgo del desastre de Colombia como lo describe (Murillo, 2012)<sup>200</sup>, con las demás instancias, (unidad nacional, gobernador y alcalde) e incluye conceptos como protección financiera. De igual modo, cinco meses antes de la expedición de la ley 1523 se crea de la Unidad de Gestión del Riesgo de desastre de Colombia<sup>201</sup>, otorgándole personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, financiera y patrimonial, a diferencia del antiguo sistema de prevención y atención de desastre cuya Oficina Nacional dependía del Ministerio del Interior y Justicia y no contaba con esta autonomía. La nueva Política Nacional de Gestión del Riesgo, enmarca, al plan Nacional de Gestión del Riesgo de desastre, como un instrumento de planificación<sup>202</sup> que la define, dice en qué consiste, como se aprueba y determina plazo. En su definición señala objetivos, programas, acciones, responsables, y presupuesto del sistema de gestión del riesgo. Este plan nacional, consiste en identificar, analiza, monitorear y comunicación del riesgo, a esta se le denomina proceso de conocimiento del riesgo; la segunda denominada proceso de reducción del riesgo que incluye la intervención correctiva y prospectiva como también la

---

<sup>200</sup> Gestión Humana en clave de innovación en la experiencia de Colombia humanitaria. Conferencista en el XIII, Simposio internacional de Gestión Humana, Murillo Everardo, Cartagena 17 de Septiembre de 2012

<sup>201</sup> Decreto 4147 de 2010.

<sup>202</sup> La política nacional de gestión del riesgo determina tres instrumentos de planificación como son el plan nacional de gestión del riesgo de desastre, (art 33y 34), Estrategia Nacional Respuesta Emergencia y los planes departamentales y municipales

protección financiera y finalmente el manejo de atención de desastres que atiende la emergencia, reparación, rehabilitación, construcción y reconstrucción.<sup>203</sup>

El segundo factor, según el estudio, está relacionado con la necesidad de más control de políticas de control del ordenamiento territorial e instrumentos y ausencia de manejo de cuencas. Indica, que se debe a la falta de articulación de los POMCA<sup>204</sup>, POT, y los PD, del orden municipal y departamental. En efecto, el nuevo sistema nacional de política de gestión del riesgos, determina como instrumento de planificación los planes departamentales, distritales y municipales, que consiste en que los programas y proyectos de estos planes se integren al ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo, según sea el caso. (Art 37 párrafo 2). De igual modo, el nuevo sistema responsabiliza directamente a los gobernadores y alcaldes de *integrar* en la planificación del desarrollo departamental o municipal, acciones estratégicas y prioritarias del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación o a través de planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo municipal y demás instrumentos, como también con la *implementación y continuidad* de los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial (art. 13 y párrafos y art. 14), a diferencia del anterior sistema (decreto 919 de 1989) donde la función de gobernadores y Alcaldes se limitaba a dirigir, coordinar, prestar apoyo, colaborar y controlar por intermedio del jefe de la respectiva administración según art 62.

En consecuencia, por primera vez en la historia de Colombia, el no cumplimiento a las funciones relacionadas con la prevención y atención de

---

<sup>203</sup>Fuente: La gestión del riesgo como medida de adaptación a la variabilidad y cambio climático. UNGRD, Carlos Iván Márquez., 2012

<sup>204</sup>Los POMCAS (decreto 2857 de 1981, decreto 1729 de 2002

desastres, por parte de un servidor público acarrea una sanción y se considera en el código disciplinario<sup>205</sup> como falta gravísima.

Otro factor que incide en este punto, según el estudio, está relacionado con las responsabilidades compartidas y no bien definidas en algunos casos. En relación con este punto el plan nacional de desarrollo 2010-2014 dio un salto para fijar responsabilidades y funciones en algunos asuntos. El cuadro adjunto indica que la C.A.R son las responsables de formular los planes de ordenación y manejo de cuencas y dar cumplimiento con la medida relacionada con las rondas hídricas.

Tabla 87. Normas plan de desarrollo 2010- 2014

Competencia de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, de los grandes centros urbanos y de los establecimientos públicos ambientales en gestión integral de recurso hídrico (art. 215)	Ordenamiento del recurso hídrico, normas de calidad
	Otorgamiento y reglamentación de aguas. Permisos y reglamentación de vertimientos
	Fijar y recaudar tasas, contribuciones y multas
	evaluación, control y seguimiento
	medidas de policía
	formulación, ejecución , cofinanciación de proyectos
	formulación y ejecución de proyectos de cultura de agua
	Requerimiento y seguimiento a planes de uso y ahorro de agua
	C.A.R. formulan los planes de ordenación y manejo de cuencas

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

Tabla 87. Continuación

Rondas hídricas,(art. 206) y art 83 de la ley 2811/74	Se determina como responsables a las C.A.R, de desarrollo sostenible, establecimientos públicos, y grandes centros urbanos para dar cumplimiento con la medida de : (una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de anchos)
---	---

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

De igual modo, el tercer factor que incide en el sistema de riesgo, es no contar con oficinas de riesgo de desastre en todos los ministerios. Sin embargo, a partir de

<sup>205</sup> |ley 734 de 2002, art 48 numeral 64. fundamentado en el decreto de excepcionalidad 4702 de 2010 art 6. declarado exequible mediante sentencia C193-2011.

la ley 1523 de 2012 todos los Ministros hacen parte del Consejo Nacional para la gestión del riesgo a diferencia del antiguo sistema donde participaban los Ministros de Gobierno, hacienda y crédito, defensa nacional, salud, comunicación, obras y transporte, que hace necesario tener asesores especializados en el tema o la necesidad de crear la respectiva oficina. Así mismo, los inventarios actualizados, organizados, con suficiente información, son herramientas de carácter obligatorio en todas las entidades del estado, no obstante, este estudio señala claramente que el Ministerio de educación está en el proceso de elaboración de un inventario que incluye mecanismos para la evaluación de daños pos emergencia producto del fenómeno de la niña, sin embargo, como lecciones aprendidas para Colombia Humanitaria a través de las auditorías realizadas a los Ministerios y entidades del orden nacional por la Contraloría General de la Republica<sup>206</sup>, indica para el sector educativo que *más del 70% de las instituciones afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011, no tenían títulos de propiedad*, significa entonces que sus inventarios no tenían la información pertinente ni estaban actualizados .

Finalmente el cuarto factor, indica la ausencia de responsabilidad de los habitantes del territorio y la responsabilidad del Estado. Sin embargo, nace el concepto de *corresponsabilidad* en la nueva política nacional de gestión del riesgo de desastre en el entendido que el estado no es el único responsable de los bienes y de las personas sino también los habitantes del territorio nacional<sup>207</sup> por acciones u omisiones cuando no se da cumplimiento a los principios de precaución, solidaridad, auto conservación y autoprotección. Según encuesta realizada por este organismo, el 40% de los colombianos consideran que la reducción del riesgo le compete a un tercero.

Previo análisis entonces de los factores, el estudio propone seis estrategias y 30 actividades para mejorar la gobernabilidad en asuntos de gestión de riesgo de desastre como son elevar a política de estado la gestión del riesgo,

---

<sup>206</sup> Audiencia al sector educativo por la Contraloría General de la Republica , Septiembre 2012

<sup>207</sup> La ley de política nacional de gestión del riesgo incluye el concepto de corresponsabilidad que no contemplaba el antiguo sistema nacional para la prevención y atención de desastres ley 1523 de 2012 , art 2

aumentar las inversiones, fortalecer la capacidad local, articulación de los diferentes actores en el manejo de cuencas hidrográficas, la responsabilidad de los sectores del desarrollo y la participación y responsabilidad de las entidades públicas, privadas y habitantes del territorio colombiano.

#### *2.1.5 Lecciones aprendidas de los resultados de las audiencias públicas de la CGN a los Ministerios y entidades - Fenómeno de la Niña 2010-2011- (2012)*

Los entes de control han jugado un papel muy importante en los procesos de desastres en Colombia, como por ejemplo en la reconstrucción del eje cafetero en 1.999 y en la ola invernal 2010-111, si bien es cierto el control es posterior, en estos procesos por su excepcionalidad, estos órganos han estado presentes desde el inicio y han permitido con sus auditorías identificar hallazgos administrativos, fiscales, disciplinarios e incluso penales que finalmente se traducen en debilidades, fortalezas y lecciones aprendidas. De igual modo, las audiencias públicas y los controles de advertencia son instrumentos muy validos que le permite a la entidad auditada tomar medidas.

El propósito de incluir estas lecciones aprendidas en el marco conceptual es con el fin de aprender de los obstáculos, dificultades y fortalezas con la peor tragedia masiva de origen hidrometereológico cuya magnitud supero la capacidad jurídica, financiera del estado y que dio lugar a ser uso de los mecanismo de excepcionalidad consagrados en la constitución política de Colombia y no por el sistema nacional para la prevención y desastres actual del momento (decreto 919 de 1989).

Es preciso mencionar que estas lecciones tomadas por Colombia Humanitaria de las audiencias públicas realizadas por la Contraloría General de la Republica (CGN), específicamente en junio, septiembre de 2012, a los Ministerios de Educación, Agricultura, Defensa (Ejército Nacional, Policial, Defensa Civil) y entidades como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), Instituto Colombiano de Bienestar Familias (ICBF), Instituto Nacional de Vías - INVIAS , Agua y Saneamiento , Aeronáutica Civil, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia -IDEAM, Agencia Nacional

de Infraestructura – ANI como también a las entidades privadas como la Confederación Colombiana de ONG´s y Pastoral Social son aplicadas a la fase I y II denominada Sub Cuenta Colombia Humanitaria (Fondo Nacional de Gestión del Riesgo antes denominada Fondo Nacional de Calamidades) y no a la fase III, denominada Fondo Adaptación.

Así las cosas, el gerente del Fondo Nacional de Riesgo, Murillo (2012), recordó en la Audiencia de Seguimiento de la Contraloría General de la Republica para el sector educativo a manera de ejemplo que: “por dos años Colombia tuvo encima la nube del Fenómeno de La Niña, actuamos sin una cartilla en una emergencia masiva y día a día hacemos gestión del conocimiento para dejarle al país una memoria de un modo de hacer las cosas en la búsqueda de una sociedad mejor”

En consecuencia, el propósito de Colombia Humanitaria es hacer entrega al sistema nacional de gestión del riesgo, los procesos de conocimiento del riesgo para cumplir con uno de los objetivos específicos de la nueva política nacional de gestión del riesgo buscando que el Consejo Nacional como máximo órgano desarrolle, mantenga y garantice la aplicación de las lecciones aprendidas. De esta manera, se mencionaran algunas de las lecciones aprendidas.

Ministerio de Educación<sup>208</sup>:

Las dificultades mencionadas por los operadores encargados de la intervención de las obras de reparación en los establecimientos educativos de la Sub Cuenta Colombia Humanitaria, indican que situaciones como encontrar predios sin contar con títulos de propiedad (más del 70%<sup>209</sup>), afecta la intervención oportuna porque esto implica para el estado la prohibición de invertir recursos hasta tanto no se subsane.

De igual modo, según el informe, los atrasos para intervenir se registran en la obtención de los certificados de riesgo para los establecimientos educativos expedidos por las respectivas oficinas de planeación, ocupación de los establecimientos escolares por las comunidades, problemas de orden público en algunas zonas del país afectada por la ola invernal, convocatorias fallidas o

---

<sup>208</sup> Septiembre 17 de 2012

<sup>209</sup> Informe de Colombia humanitaria publicado en la página de la entidad

desiertas y atrasos de las alcaldías en la ubicación de establecimientos escolares.

Situaciones mencionadas como la no titularidad de algunos predios como también la tardanza en la obtención de certificados de riesgo se traduce en una falta de planeación, de organización administrativa en el sentido de no contar con inventarios actualizados y en debida forma por el Ministerio al cual le compete por ley ser eficiente. Confirma, entonces la necesidad de crear oficinas de gestión del riesgo en cada uno de los ministerios como lo propone el estudio de marzo de 2012, del Banco Mundial y financiado con recursos del Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres, (GFDRR)<sup>210</sup>.

**Agricultura:**

El impacto del sector no agropecuario no es significativo con respecto al impacto de pérdida en cultivos transitorios (ciclo corto) y permanentes, según la CEPAL-BID<sup>211</sup>.

Como dificultades encontradas en la audiencia pública del manejo de los recursos del sector agrícola de junio 14 de 2012, está la falsa tradición en la tenencia de la tierra, las inconsistencias en la información de los certificados de registro únicos de los CLOPAD y CREPAD que acreditan la condición de damnificado, generando fragilidad y lentitud en los procesos y afectando a las poblaciones más vulnerables del país. De igual modo, el Contralor General de Participación Ciudadana, Carlos Mario Zuluaga, advierte “que existen variaciones entre unas entidades y otras, lo que demuestra una mirada distinta de cómo se atiende el país en cada entidad”.

Se ha sugerido, la necesidad de implementar una estrategia de sostenibilidad rural, constituir comités para construir la línea base de todos los protocolos para hacer frente al cambio climático y revisar de fondo el reordenamiento territorial, en materia de gestión del riesgo. Sin embargo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR, hace parte de la comisión ejecutiva sectorial para el cambio climático de acuerdo a una de las cuatro estrategias de cambio

---

<sup>210</sup> Resumen Ejecutivo, Análisis de la gestión del riesgo de desastre en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas

<sup>211</sup> Informe CEPAL –BID Valoración de daños y pérdidas Ola invernal 2010-2011

climático planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 201-2014, a través de la formulación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático- PNACC (art. 217)<sup>212</sup> que obliga a las entidades públicas del orden nacional incluir en sus planes sectoriales una estrategia del plan de adaptación al cambio climático.

Agencia Nacional de Infraestructura –ANI:

La Agencia Nacional De Infraestructura- ANI, antes Instituto Nacional de Concesiones INCO, el 03 de noviembre de 2011 cambia la naturaleza jurídica, denominación y otras disposiciones. Para esta nueva agencia con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica una de las lecciones aprendidas en el proceso de rehabilitación (fase I) hacen relación con “la necesidad de aclarar las responsabilidades de quién debe asumir los costos de daños derivados por los eventos extremos de la naturaleza, esto incluye nuevas condiciones de aseguramiento y un mayor seguimiento, lo que implica a la ANI, la adecuación institucional para la contratación directa de obras, no solo a través de concesiones como también aclarar la responsabilidad entre el gobierno y los concesionarios, de quién debería asumir la rehabilitación de obras de los contratos en concesión”.

ICBF.

El principio de “Protección” de nuestros niños residentes en Colombia, hacen parte de de la política nacional de riesgo de nuestro país. Al respecto, el Contralor de Participación Ciudadana, Carlos Mario Zuluaga indica que “control fiscal también es hacer que las políticas públicas acentúen el liderazgo en la atención a la población infantil en época de desastres”.

Confederación De ONG´s<sup>213</sup>:

---

<sup>212</sup>El Ministro Pearl, presento el 01 de agosto de 2012 la estructura del sistema nacional de cambio climático, conformada por una Comisión Ejecutiva de Cambio Climático presidida por el DNP, en calidad de máximo órgano, se desprende de esta una secretaria ejecutiva y un grupo consultor como también un grupo orientador, le sigue, un Comité de Gestión Financiera con cuatro subcomisiones como son la sectorial, territorial, asuntos internacionales y la subcomisión transversal de información y estudios de impacto de cambio climático.

<sup>213</sup> Según informe de 20 de junio de 2012 Colombia humanitaria celebro convenio por la suma de más de 2 mil millones para fortalecer el buen gobierno, la participación ciudadana y las relaciones interinstitucionales en 60 Municipios de 12 departamentos, de un total de 1068 municipios afectados por la ola invernal y 29 departamentos.

Común Unidad, según Murillo (2012)<sup>214</sup>, es una estrategia que nace por los efectos catastróficos que dejó la ola invernal en 60 municipios de los 12 departamentos más afectados con el fin de fortalecer a todos los actores que participan en un territorio a través de la articulación de procesos sectoriales que pretende generar capacidad institucional sembrados en la solidaridad, confianza y participación ciudadana. Estrategia que está fundamentada en cuatro principios como son el enfoque en derechos, territorio, equidad y ecológico. Se sugiere, por el Contralor de Participación Ciudadana, Carlos Mario Zuluaga, revisar las fortalezas frente a los municipios que no se les aplico la estrategia Común Unidad.

En este orden de ideas, esta estrategia se relaciona con este estudio por cuanto afirma la necesidad de generar estrategias para fortalecer la capacidad institucional que se requiere en los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastre (emergencia, rehabilitación, reparación, reconstrucción y construcción). Así mismo, CEPAL Y BID (2000), afirma que para reducir la vulnerabilidad frente a los desastres hay que incluir la dimensión “política institucional”.

## *2.2 Marco teórico*

### *2.2.1 Gestión del Riesgo*

La variable de Gestión del Riesgo y Cambio Climático no existía en el ordenamiento territorial, tampoco en el antiguo Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres<sup>215</sup> ni tampoco estaba definida en los textos jurídicos, solo a partir del primer semestre de 2012, Colombia adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo y establece el sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Sin embargo, muchos actores como Wilches Gustavo, se atrevían a definirla como<sup>216</sup>: “la gestión del riesgo es el conjunto de saberes, voluntades, capacidades, y recursos físicos, económicos, tecnológicos, éticos, espirituales y

---

<sup>214</sup> Gestión humana en clave de innovación en la experiencia de Colombia humanitaria, 2012,

<sup>215</sup> Entrevista , Luis Lizcano Contreras, director de Coporponorte

<sup>216</sup> Universidad Autónoma, Desarrollo regional y planificación del territorio .Cuadernos de Clase No 02-02

de todo tipo , con que cuenta la Cultura-al igual que el conjunto de actividades que despliega una sociedad –con el fin de fortalecer la capacidad de las comunidades y de los ecosistemas que conforman su territorio, para convivir sin traumatismos destructores con las dinámicas provenientes del exterior o de su propio interior. La gestión del riesgo también se encarga de evitar o controlar la generación de procesos que puedan afectar la calidad de vida de esos mismos o de otros ecosistemas y comunidades. La gestión del riesgo, en consecuencia, de reconocerse, reclamarse y ejercerse como un derecho humano en sí misma, pero además, como el pre-requisito para que los demás derechos –empezando por el derecho a la vida –puedan ejercerse”.

Hoy definida por la ley de Gestión del Riesgo como: “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”.

Principios como la Igualdad, protección, solidaridad social, autoconservación, diversidad cultural, interés público o social, precaución, sostenibilidad ambiental, gradualidad, sistemático, coordinación, concurrencia, subsidiaridad, oportuna información y participativo y definiciones como adaptación, alerta, amenaza, análisis y evaluación del riesgo, calamidad pública, cambio climático, conocimiento del riesgo, desastre, emergencia, elementos expuestos, gestión del riesgo, intervención, intervención correctiva, manejo de desastre, mitigación del riesgo, preparación, prevención del riesgo, protección financiera, recuperación, reducción del riesgo, reglamentación prescriptiva, reglamentación restrictiva, respuesta, riesgo de desastre, seguridad territorial, vulnerabilidad son la carta de navegación a partir de la expedición de esta ley.

También, se entiende que hay otras situaciones que generan riesgo, y va en contra de la Política de Desarrollo, como por ejemplo las planteadas en la circular 33 de Colombia Humanitaria:

- La entrega de ayudas humanitarias, por los operadores, por fuera de los plazos estipulados ocasionando pérdida de alimentos por vencimiento de los mismos.
- Compra de alimentos de Kits de alimentos por encima de los precios del mercado o de mala calidad por parte del operador.
- Personas que no tienen la calidad de damnificados o al contrario sensu que tienen derecho pero por desconocimiento o negligencia de la administración no quedaron registrados o peor aun presentándose suplantación de personas.
- Tomar la decisión de ubicar albergues en zona de alto riesgo por negligencia o falta de conocimiento.
- A quien le corresponde entregar los kits hacerlo sin que este registrado como damnificado.
- Dar utilización perversa de la entrega de ayudas humanitaria (kits alimentos, aseo, albergues o pago de arrendamiento) o de las obras menores a realizar en la fase de rehabilitación a favor de los partidos políticos o de un funcionario público en particular para beneficio propio o de un tercero.
- No dar cumplimiento a las obligaciones técnicas, financieras, social en calidad de interventor o supervisor.

### *2.2.2 Desarrollo Sostenible*

La nueva Política de Gestión del Riesgo eleva a política de desarrollo la gestión del riesgo, ligada esta, a “asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la

población”<sup>217</sup>, confirma que la sostenibilidad se fundamenta según Rodríguez Rodríguez, Jahir (2012)<sup>218</sup>, “en un sistema de valores que exige responsabilidad, voluntad y compromiso y que requiere de una planificación democrática y participativa en un marco ético de cooperación y solidaridad, capaz de superar el individualismo insolidario y competitivo inducido por las políticas económicas llamadas neoliberales. La equidad es un componente esencial de la sostenibilidad y, aunque la equidad intergeneracional es un elemento importante de ella, nuestra responsabilidad y compromiso corresponden sin lugar a dudas al presente”

De igual modo, el concepto de desarrollo sostenible a partir del 24 de abril de 2012 tiene su definición propia por ley, esto significa, que si bien es cierto son válidos los conceptos académicos, esta definición debe cumplirse por los actores responsables en los términos pactados por ley. Esta ley es explícita al indicar que el riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación, sin embargo, esfuerzos como los contemplados en la ley 388 de 1997 que incluye dentro de la función pública mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales y de la ley 1450 de 2011 (plan de desarrollo) que ordena la construcción del inventario nacional de asentamientos de desastres a cargo del MAVD, en un plazo no mayor a 18 meses para que los municipios y distritos del país cumplan con esta disposición so pena de incurrir en una sanción disciplinaria, son normas que difícilmente se cumplen. (art 218).

Por lo tanto, es un reto para la unidad nacional de gestión del riesgo de desastre, fondo adaptación, sub cuenta Colombia humanitaria, entidades pública, entidades privadas y habitantes del territorio colombiano ser corresponsables de la gestión del riesgo en el entendido de cumplir, contribuir y entender el desarrollo sostenible en los términos pactados por la ley 1523 de 2012.

---

<sup>217</sup> Ley 1523 de 2012 párrafo art. 1 párrafo

<sup>218</sup> Universidad Autónoma de Manizales, (2012), Elementos para una reconceptualización del desarrollo Cuaderno de clase N0 10-04 , Manizales, Colombia

### 2.2.3 Planificación, Ordenamiento y Desarrollo Territorial

La forma de uso, ocupación y transformación del territorio es una preocupación de todos, Según Carrión Barrero, Gustavo Adolfo<sup>219</sup>, “sea cual sea el enfoque, la idea de regularizar u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio para su aprovechamiento óptimo está presente (Massiris, 2005 pag,15)), por lo cual el ordenamiento territorial debe materializarse con políticas y regulaciones específicas con el ánimo de definir funciones, fortalecer la descentralización, localizar población e infraestructuras o desarrollo de instrumentos de gestión que permitan zonificar, restringir usos y ocupaciones en planes locales, regionales o nacionales (Carrión, 2008, pg146)” Colombia, tiene entre otras disposiciones, dos leyes que dictan normas sobre *ordenamiento territorial*, en su orden, la ley 388 de 1997, considerada como una ley físico –especial y la segunda, la ley 1454 de 2011, como una ley para la organización político –administrativa del estado en el territorio. A diferencia de la ley 388 de 1997, que consagra los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución de las cargas y beneficios, la ley 1454 de 2011 trae como principios rectores del ordenamiento territorial, la soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, regionalización, sostenibilidad, Participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, prospectiva, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial economía y buen gobierno.

Ahora bien, la ley 1454, trae consigo la respuesta al documento CONPES, al incluir como uno de sus principios el concepto de sostenibilidad en el entendido que el “ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población”. (Art 3 ley de 2011). Se trata entonces de un asunto, de mejorar las condiciones de uso y ocupación del territorio, que contempla el estudio de análisis de gestión del riesgo de desastre de Colombia, un aporte para la construcción de políticas públicas de la

---

<sup>219</sup> Universidad Autónoma de Manizales, (2011) Fundamentación para el desarrollo sostenible, cuaderno de clase No03-03, Manizales, Colombia

CEPAL y BID, (2012), y que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, como es dar prioridad a la sostenibilidad ambiental y a la adaptación al cambio climático como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones. Además, de entender que una de las causas del riesgo está en “la forma de uso, ocupación y transformación del espacio físico ambiental del territorio” que debe estar acompañada del seguimiento y evaluación del estado de manera preventiva y no bajo la figura sancionatoria para lograr así un país de prosperidad democrática”<sup>220</sup>.

#### *2.2.4 Desarrollo Social y Económico*

“En Colombia no se ha entendido el cambio climático como un tema de desarrollo económico y social, y por tanto, no se ha integrado dicha problemática dentro de los procesos de planificación e inversión de los sectores productivos y los territorios. Lo anterior trae como consecuencia pérdidas económicas y de competitividad, así como un aumento en la vulnerabilidad del país y una baja capacidad de respuesta ante eventos climáticos extremos”<sup>221</sup>. Esta definición, es la respuesta al requerimiento de muchos académicos en el entendido de incluir la dimensión social, económica y ambiental al desarrollo, en este sentido, Carrión Barrero Gustavo Adolfo<sup>222</sup>, dice “que se ha pasado de asumir los análisis territoriales como algo meramente físico, hacia visiones multidimensionales, por lo que hoy en día cuando hablamos de esta clase de análisis es necesario abordarlos desde la integralidad y la interdisciplinariedad”. Así mismo, la ley 1454 de 2011, recientemente consagró el principio de Sostenibilidad en el ordenamiento territorial como aquel que debe conciliar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población como también la ley 1523 de 2012, traduce la sostenibilidad en seguridad alimentaria, seguridad jurídica o institucional, seguridad económica,

<sup>220</sup> El Plan Nacional de Desarrollo contempla la política del gobierno del cuatrienio que obliga a corto plazo cumplir con todas las disposiciones consagradas en la ley 1450 de 2011.

<sup>221</sup> CONPES, 3700 de 14 de julio de 2011

<sup>222</sup> Universidad Autónoma, Planificación estratégica territorial, Cuadernos de Clase No 03-02

seguridad ecológica y seguridad social, que no es otra cosa distinta, que la denominada seguridad territorial

## CAPITULO III

### *2.3 Metodología*

#### *2.3.1 Descripción del Problema*

“No existe un comportamiento o patrón determinado en las consecuencias y la magnitud de los daños que ocasionan los diferentes desastres. El patrón resultante se determina más bien por una combinación de factores que incluyen el tamaño de la economía y su situación antes del evento, la estructura productiva, la naturaleza del fenómeno y su magnitud, el momento (tiempo y duración) en que se presenta el desastre, el grado de organización y participación social, la capacidad política-institucional y la forma en que el gobierno, la sociedad y la comunidad internacional enfrentaron el problema. Pero como norma general, los países más pequeños y de menor desarrollo presentan un cuadro de daños significativamente mayor”, según Ricardo Zapata Martí & Rómulo Caballeros (2000).

En este orden de idea, el “Fenómeno de la Niña”, de origen hidrometeorológico, afectó a un país en desarrollo, cuya magnitud desbordó la capacidad económica, financiera, social e institucional de Colombia en 28 departamentos y aproximadamente en 575 municipios. Así mismo ha dejado 2.350.207 personas potencialmente damnificadas, 647.017 hogares potencialmente damnificados, 568.438 viviendas afectadas, 813 centros educativos entre otras afectaciones y

cuyo costo se estima en 26 billones de pesos, a la fecha la primera fase ha ejecutado la suma de \$7.616.898.235.75<sup>223</sup>.

La legislación colombiana, en su historia reciente ha contado con un sistema especial para abordar una calamidad o desastre de carácter nacional, departamental o municipal establecido en el marco del Decreto 919 de 1989 que reglamentó el funcionamiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y a partir del 24 de abril de 2012, Colombia, eleva a Política Nacional la Gestión del Riesgo y adopta el Sistema de Riesgo de Desastre en Colombia, donde el Presidente de la República es el “conductor”<sup>224</sup>. Sin embargo, cuando el desastre desborda la capacidad financiera, social, económica y ecológica el gobierno tiene la facultad de acudir a decretar el estado de excepción, bajo la modalidad de Emergencia, Económica, Social y Ecológica<sup>225</sup>.

Las razones para decretar el estado de excepción del Fenómeno de la Niña de acuerdo a las consideraciones o motivos soportados en la expedición del decreto 4580 de 2010 fueron las siguientes<sup>226</sup>: i) insuficiencia de las facultades gubernamentales y necesidad de la adopción de medidas legislativas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. ii) Que la situación originada por el fenómeno de la niña está siendo atendida por todas las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Desastre, pero sus recursos y medios de acción no son suficientes. iii) Que el Gobierno carece de facultades ordinarias que le permitan disponer de nuevos recursos presupuestales necesarios para conjurar eficazmente la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El Gobierno Nacional, once meses después de haber decretado el estado de excepción del fenómeno de la niña, da origen a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, por cuanto al interior del Sistema Nacional

---

<sup>223</sup> Contraloría General de la República- CRG .IDEAM y Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal 2010-2011.

<sup>224</sup> régimen de la ley 1523 de 2012

<sup>225</sup> El decreto 919 de 1989 y el art 215 de la Constitución Política de 1991, “Estado de excepción, Emergencia, Económica, Social y Ecológica”, consagran excepcionalidades en todas las materias.

<sup>226</sup> Decreto 4580 de 2010, “por el cual se declara el estado de emergencia, económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”, en razón fundamentalmente de no contar con los recursos y capacidad institucional.

para la Prevención y Desastre, señala la necesidad de mejorar y actualizar el desempeño del direccionamiento y coordinación del mismo, adaptando una visión integral de gestión del riesgo de desastre que incluye el conocimiento y la reducción del riesgo y manejo efectivo de desastre<sup>227</sup>.

Este proyecto busca a partir de la formulación, determinar ¿Cuáles factores debe contemplar el Gobierno Nacional para abordar la Emergencia Económica, Social y Ecológica, con la actual infraestructura institucional? para abordar un desastre, evitando entre otros, que los decretos expedidos en los estados de excepción actúen como política pública de gobierno y no como políticas públicas de estado como debe ser.

Se trata entonces de un asunto, de mejorar las condiciones de uso y ocupación del territorio, que contempla el estudio de análisis de gestión del riesgo de desastre de Colombia, un aporte para la construcción de políticas públicas de la CEPAL y BID, (2012), y que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, como es dar prioridad a la sostenibilidad ambiental y a la adaptación al cambio climático como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones. Además, de entender que una de las causas del riesgo está en “la forma de uso, ocupación y transformación del espacio físico ambiental del territorio” que debe estar acompañado del seguimiento y evaluación del estado de manera preventiva y no bajo la figura sancionatoria para lograr así un país de prosperidad democrática<sup>228</sup>.

Pregunta.

¿Cuáles factores debe contemplar el Gobierno Nacional para abordar la Emergencia Económica, Social y Ecológica, con la actual infraestructura institucional?

## 2.4 Justificación

---

<sup>227</sup> Es de anotar que se crea una entidad con capacidad financiera, autonomía administrativa denominada “Unidad Nacional para la gestión del riesgo de desastre”, mediante decreto número 4147 de 2011 del 3 de Noviembre de 2011. Por lo tanto a partir de la fecha la DGR no depende del Ministerio del Interior.

<sup>228</sup> El Plan Nacional de Desarrollo contempla la política del gobierno del cuatrienio que obliga a corto plazo cumplir con todas las disposiciones consagradas en la ley 1450 de 2011.

Este trabajo de grado se desarrolló en una condición particular del país y es la emergencia del 2010-2011 que nos obligó a repensar y resignificar el concepto de gestión del riesgo y ajustar la normatividad legal de Colombia.

Las recomendaciones de los últimos doce años del BID, CEPAL y BM, en materia de gestión del riesgo se da después del desastre del Fenómeno de la Niña 2010-2011, con la expedición de normas legales financieras y técnicas que a pesar de no ser perfecto<sup>229</sup> y de la necesidad de continuar mejorando, se puede afirmar que su avance es significativo. Al respecto Chaves P.Yovanna Marcela precisa:<sup>230</sup>“Es claro que Colombia tiene un camino recorrido, y eso es una ventaja. Sin embargo, es claro que tanto el sistema como la ley por si solos no hacen posible un proceso integral de respuesta. Se hace necesario un fortalecimiento institucional, aceptación de las responsabilidades, y entendimiento de que el tema de gestión de riesgos deja de ser algo nuevo, adicional, y pasa a ser algo cotidiano, parte del quehacer institucional y comunitario”.

En este sentido, este trabajo busca aportar elementos jurídicos institucionales para formular recomendaciones jurídicas institucionales para la gestión adecuada del riesgo, precisando los avances de la nueva política nacional del sistema de riesgo y del sistema nacional de gestión del riesgo de desastre.

### *2.5 Propuesta metodológica*

Esta propuesta de investigación tiene los dos enfoques:

- Enfoque Cualitativo: HISTÓRICO - HERMENÉUTICO  
Método: Etnográfico y Hermenéutico
- Enfoque Cualitativo: CRITICO – SOCIAL  
Método: Investigación evaluativa e Investigación aplicada

---

<sup>229</sup> Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres en Colombia, Omar Darío Cardona, Instituto de Estudios Ambientales , IDEA, Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales

<sup>230</sup> Entrevista. Consultora En Reducción Del Riesgo De Desastres. Programa De Desarrollo De Naciones Unidas Guyanas, Ecuador. Cruz Roja Y Media Luna Roja, América Latina, Bolivia , Colombia, Perú

“La interpretación tiene que ver con el significado de los datos, así como las razones de la importancia atribuida a ciertos significados como también analiza el fondo de la información , la esencia del objeto, las relaciones que dan sentido y que, al articularse con la forma , le dan existencia. En la interpretación se pregunta sobre el por qué se presenta la realidad. La interpretación abre el puente entre la forma con lo esencial del objeto mediante un análisis de los registros escritos. La forma de interpretación de esta investigación es normativa y de textos”<sup>231</sup>.

De otra parte, se pretende con esta investigación entender el fondo histórico, legal, social y cultural de un fenómeno de esta magnitud y formular una propuesta de desarrollo institucional para abordar desastres de origen hidrometeorológico que afecta a Colombia. (Prospectiva Territorial)

Técnicas de recolección de información:

Técnica documental

- Fuentes primarias de información
- Fuentes secundarias de información
- Depósitos de información

Organización bibliotecaria

Instrumentos para investigación documental

- Ficha bibliográfica, hemerográfica y de trabajo
- Notas de pie de página más notas de contenido y referencias
- Archivo histórico, administrativo, mapas y citas

Técnica de campo

- Entrevista

---

<sup>231</sup> Agreda Montenegro Esperanza, “Los principios metodológicos de la investigación” Elementos para una reconceptualización del desarrollo, cuaderno de clase No 01-04.

## *2.6Objetivos*

### *2.6.1General*

Aportar elementos jurídicos institucionales para gestionar la atención de la emergencia invernal que afecta a Colombia.

### *2.6.2Específicos*

- Elaborar una caracterización de los departamentos afectados por la ola invernal con énfasis en el Eje cafetero.
- Examinar la normativa existente en Colombia para situaciones de desastres y planificación territorial en Colombia.
- Formular recomendaciones (jurídicas – institucionales) para la gestión adecuada del riesgo.

## CAPITULO IV

### Trabajo de campo sistematización

#### *3.1 Análisis de resultados*

Aplicación de instrumentos como entrevistas y encuesta que buscan aportar elementos jurídicos institucionales para formular recomendaciones jurídicas institucionales para la gestión adecuada del riesgo.

Las entrevistas se hicieron a funcionarios públicos, asesores ex asesores y consultores que tienen una relación directa con el sistema de gestión del riesgo de desastre en Colombia como son: Gerente Del Fondo Nacional De Gestión Del Riesgo en Colombia (Sub Cuenta Colombia Humanitaria), Ex Director Del Fondo Para La Reconstrucción y Desarrollo Social Del Eje Cafetero; Coordinadora De Gestión Sectorial-Colombia Humanitaria; Asesor Colombia Humanitaria, Ex Asesor De Proyectos BID - Banco Mundial (FOREC); Ex Asesora, Gerencia Colombia Humanitaria, Ex Asesora ONG FUNDECOMERCIO (FOREC); Ex Asesora Jurídica Fondo Para La Reconstrucción Y Desarrollo Social Del Eje Cafetero (FOREC), Invitada Juntas Directivas (Colombia Humanitaria); Consultora en Reducción Del Riesgo De Desastres, Programa De Desarrollo De Naciones Unidas Guyana, Ecuador, Cruz Roja y Media Luna Roja, América Latina, Bolivia, Colombia, Perú; Director Corporación Autónoma Regional Del Norte De Santander CORPONOR; Presidente Defensa Civil Centenario (Interventor Ayudas Humanitarias y Entrega De Subsidios De Arrendamiento en los Municipios del departamento del Quindío); Director Seccional De La Defensa Civil Quindío; Profesional Líder Actividad Gestión Del Riesgo -CLOPAD Armenia; Profesional Universitario Área Técnica CREPAD; Interventor Sociedad Colombiana De Arquitectos Obras De Reparación Menor de Colombia Humanitaria.

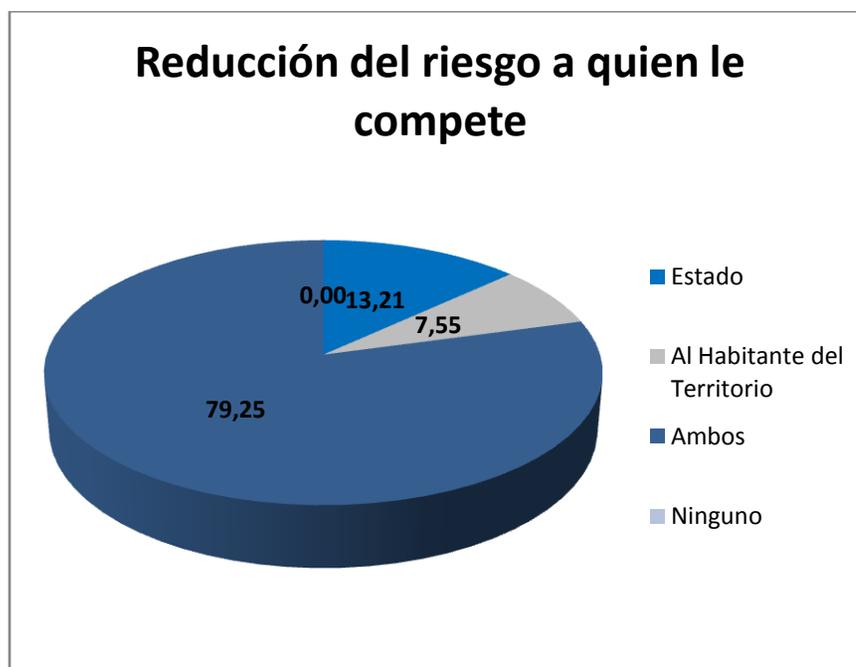
Este trabajo de grado se desarrolló en una condición particular del país y es la emergencia del 2010-2011 que obligo a repensar y resignificar el concepto de gestión del riesgo y ajustar la normatividad, por lo tanto, preguntas como: 1) Modelos como Resurgir, FOREC, creación de la Sub Cuenta Colombia Humanitaria, Fondo Adaptación son la respuesta de un gobierno a la situación financiera, política, administrativa, social de su cuatrienio. Usted cree que a partir de la nueva ley Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre y la creación de la (UNGRD) es necesario seguir creando modelos? 2) La sistematización de la experiencia de la Sub Cuenta Colombia Humanitaria (Fondo Nacional de Gestión del Riesgo) se va a desarrollar, mantener y garantizar en el proceso de conocimiento del riesgo?3) Cuál sería una propuesta de desarrollo institucional para abordar un desastre?4) Considera acertada la separación legal de la fase I y II (ayuda humanitaria y rehabilitación)5)Qué factores se deben tener en cuenta al abordar un desastre con la capacidad institucional que tiene el país hoy? 6) Dificultades y Fortalezas de los entes territoriales (orden nacional, departamental y municipal) responden a los objetivos específicos del trabajo. Dos tipos de encuestas se manejaron, la primera dirigida a habitantes con bien inmueble, casa u oficina (28) y la segunda a habitantes con finca de cosecha (25) que pretenden dar respuesta a un tema específico. En el primer caso, las preguntas son:1) La Reducción del Riesgo a quien le compete: Estado, Al Habitante del Territorio, Ambos,Ninguno.2) Tiene el inmueble asegurado?3)Las razones del no aseguramiento del inmueble (casa o negocio)Razones Económicas, Falta de Conocimiento, Ambos.4) Después del terremoto de 1999 usted aseguro el inmueble?5) Qué medidas toma para reducir el riesgo de un desastre. 6) Se capacita en materia de gestión del riesgo (prevención, reducción,) 7) Hay cultura educativa en su familia de gestión del riesgo.8) Tener seguro debería ser una obligación En Colombia. En el segundo caso, las preguntas son: 1) La Reducción del Riesgo a quien le compete: Estado, Al Habitante del Territorio, Ambos, Ninguno.2) Tiene el inmueble asegurado?3)Las razones del no aseguramiento del inmueble (casa o negocio)Razones Económicas, Falta de Conocimiento, Ambos4) Tiene asegurado las cosechas.5)

Conoce que cultivos están cubiertos con seguro) El no aseguramiento de las cosechas es por. 7) Está capacitado para el cambio climático. 8) El Cambio Climático afecta: Productividad, Social, Ambiental o Todas. La encuesta es sesgada, por conocimiento y manejo o dominio del tema.

De la Grafica (1) a la (9) son preguntas comunes para los habitantes con bien inmueble, casa u oficina (28) y la segunda a habitantes con finca de cosecha (25). Las demás son específicas para cada asunto.

A La pregunta, la reducción del riesgo a quien le compete, el (53) total de encuestados, (79,25%) consideran que la reducción del riesgo le compete al Estado y a los Habitantes del Territorio, Estado (13,21%), Habitante del Territorio (7,55%) (gráfico 1 )

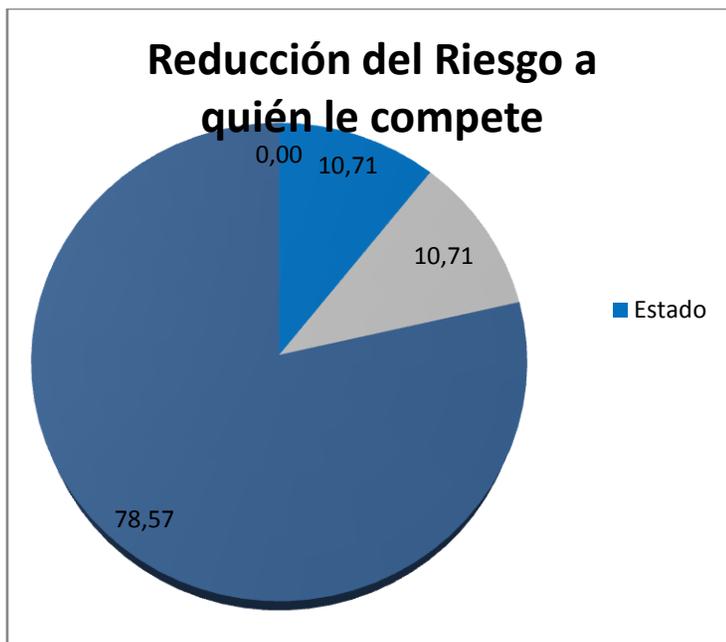
Grafica 1. Reducción del riesgo a quién le compete – inmuebles y sector agrícola



La pregunta, la reducción del riesgo a quien le compete, dirigida a los habitantes con bien inmueble, casa u oficina, (78,57%) consideran que la reducción del riesgo le compete al Estado y a los Habitantes del Territorio, Estado (10,71%), Habitante del Territorio (10,71%) Gráfica 2. Los habitantes con finca de cosecha (80%) consideran que la reducción del riesgo le compete

al Estado y a los Habitantes del Territorio, Estado (16%), Habitante del Territorio (4%). Grafica (3)

Gráfica 2. Reducción del riesgo a quién le compete – inmuebles



Gráfica 3. Reducción del riesgo a quién le compete – sector agrícola



A la pregunta, tiene el inmueble asegurado (casa u oficina), el cincuenta y tres (53) total de encuestados, (67,92%), tienen asegurado el inmueble y (32,08%) no tiene asegurado el inmueble. (grafico4)

Gráfico 4. Inmueble asegurado – inmuebles y sector agrícola



A la pregunta, tiene el inmueble asegurado, dirigida a los habitantes con bien inmueble, casa u oficina, (53,57%) tienen el inmueble asegurado, (46,43) No tiene asegurado el inmueble (gráfica5). Los habitantes con finca de cosecha (84%) Tienen el inmueble asegurado y (16%) No tienen asegurado el inmueble.

Gráfico 5. Tienen asegurado el inmueble – sector inmueble



Gráfica 6. Tiene el inmueble asegurado – sector agrícola



A La pregunta, razones del no aseguramiento del inmueble, el cincuenta y tres (53) total de encuestados, (37,50%) son razones economicas, (31,25%) falta de conocimiento y (31,25) ambos (razones economicas y falta de conocimiento). Grafica 7

Gráfica 7. Razones del no aseguramiento – sector inmuebles y agrícola



A La pregunta, razones del no aseguramiento del bien inmueble, dirigida a los habitantes con bien inmueble, casa u oficina, (38,46%), son razones economicas, (38,46) falta de conocimiento, (23,08) ambos (razones economicas y falta de conocimiento). Grafica 8

Grafica 8. Razones del no aseguramiento – sector inmuebles

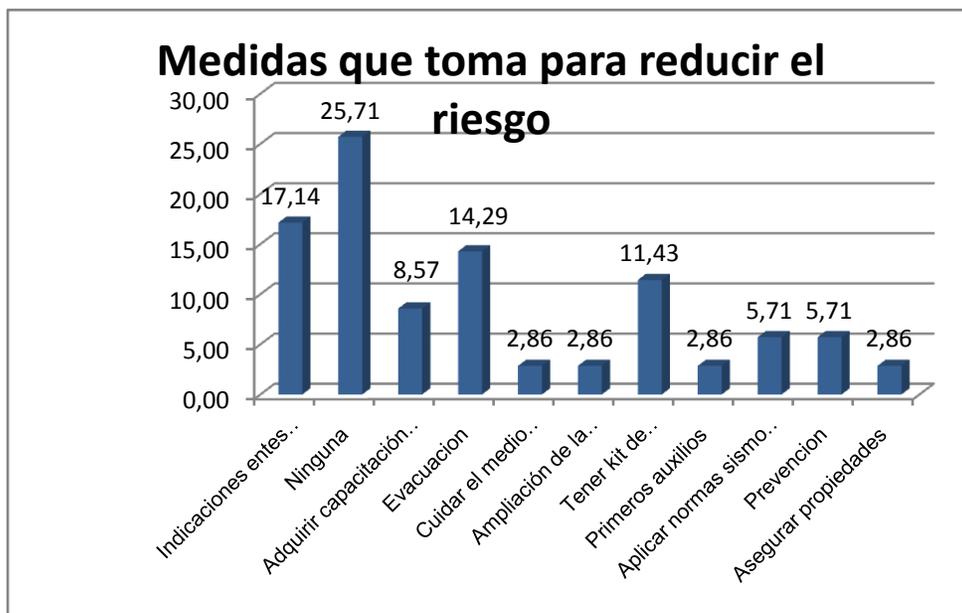


Los habitantes con finca de cosecha (66,67%), razones economicas, (33,33) falta de conocimiento. Grafica 9

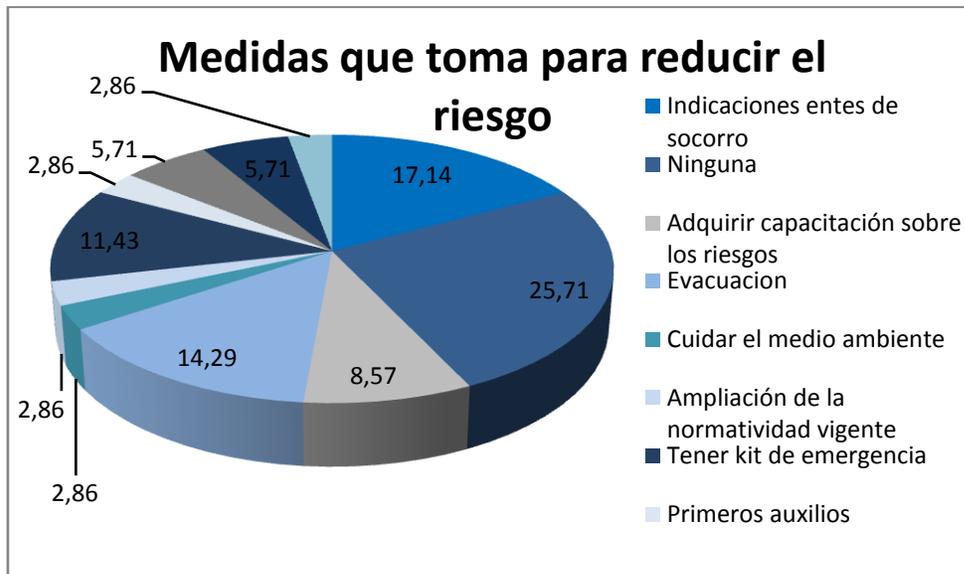
Gráfica 9. Razones del no aseguramiento del inmueble – sector agrícola



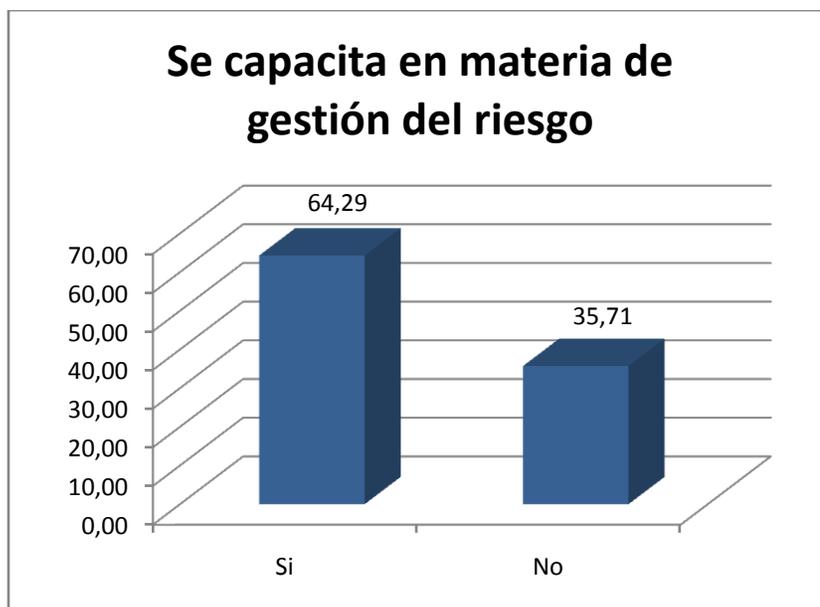
Gráfica 10. Medidas que toma para reducir el riesgo



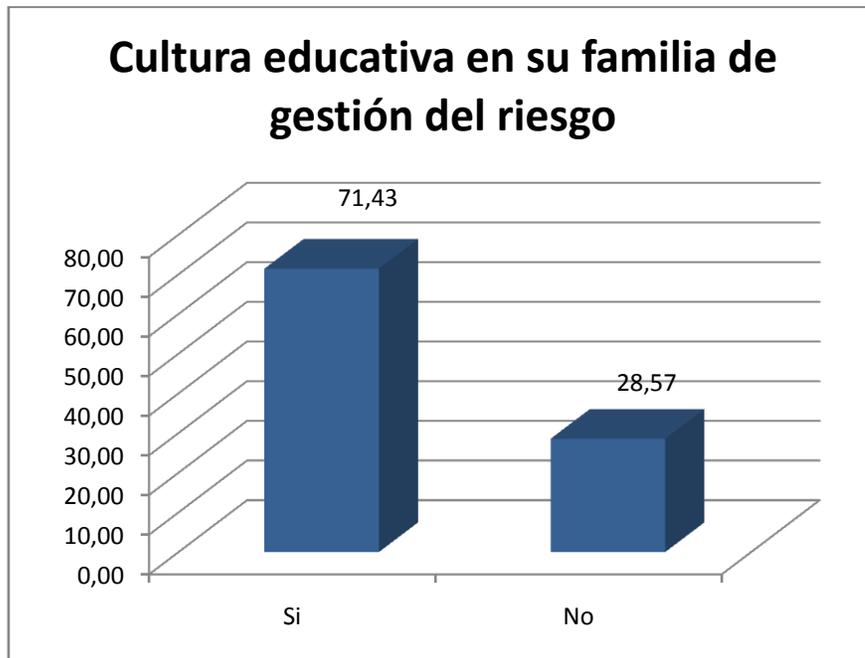
Gráfica 11. Medidas que toma para reducir el riesgo



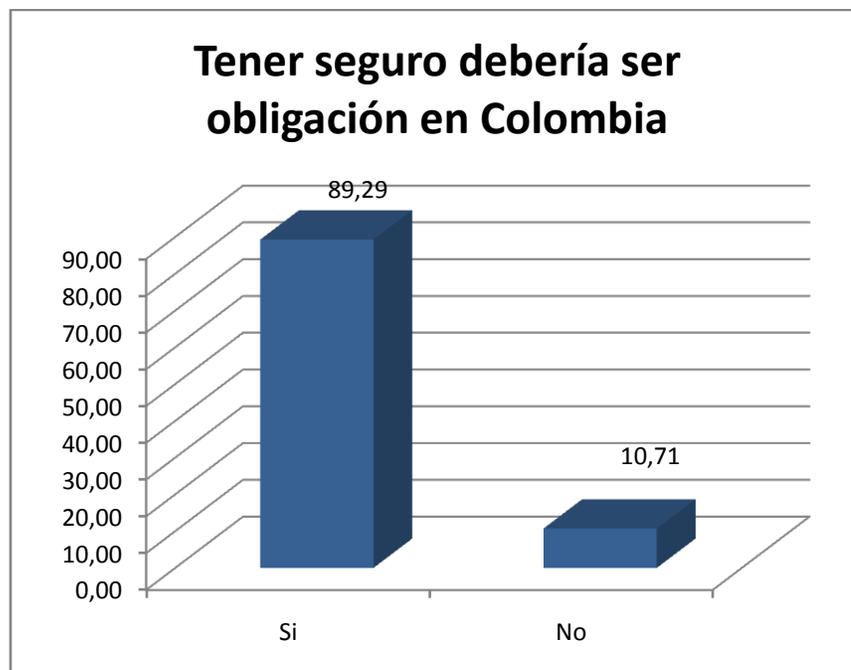
Gráfica 12. Se capacita en materia de gestión del riesgo



Gráfica 13. Cultura educativa en su familia de gestión de riesgo



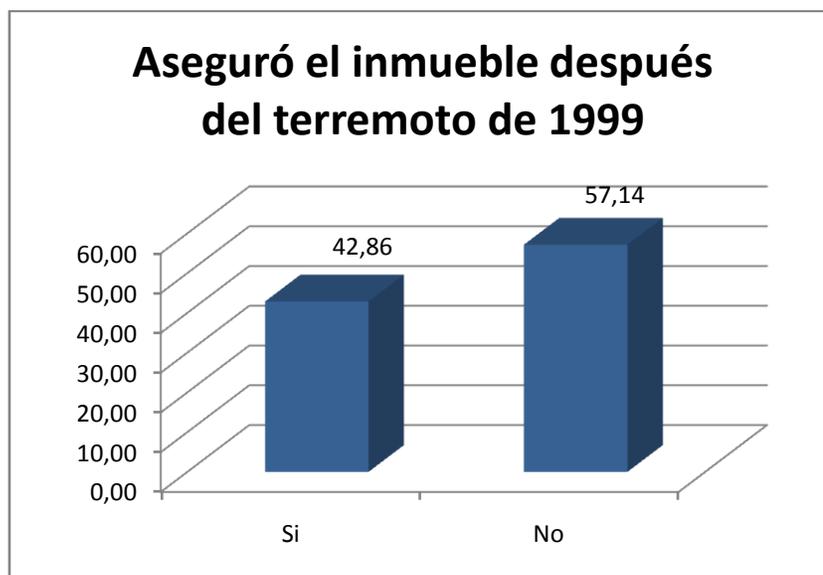
Gráfica 14. Tener seguro debería ser obligación en Colombia?



Gráfica 15. Tener seguro debería ser obligación en Colombia

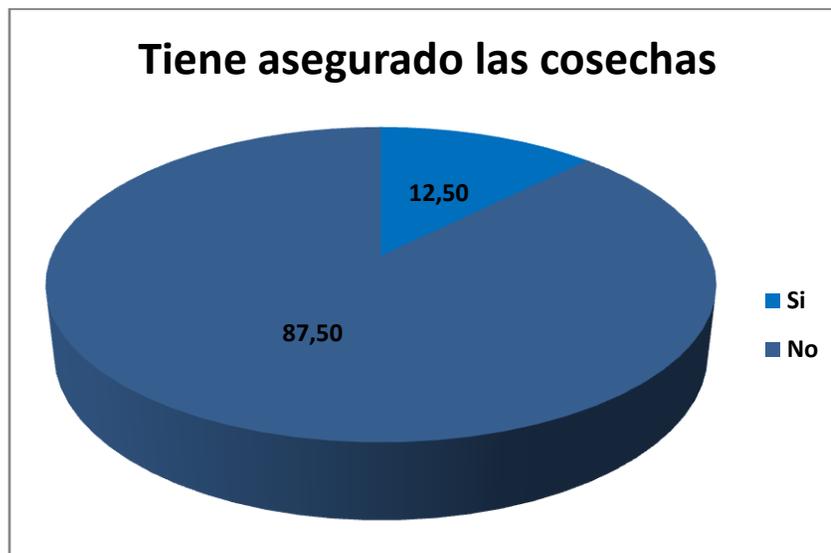


Gráfica 16. Aseguró el inmueble después del terremoto de 1999



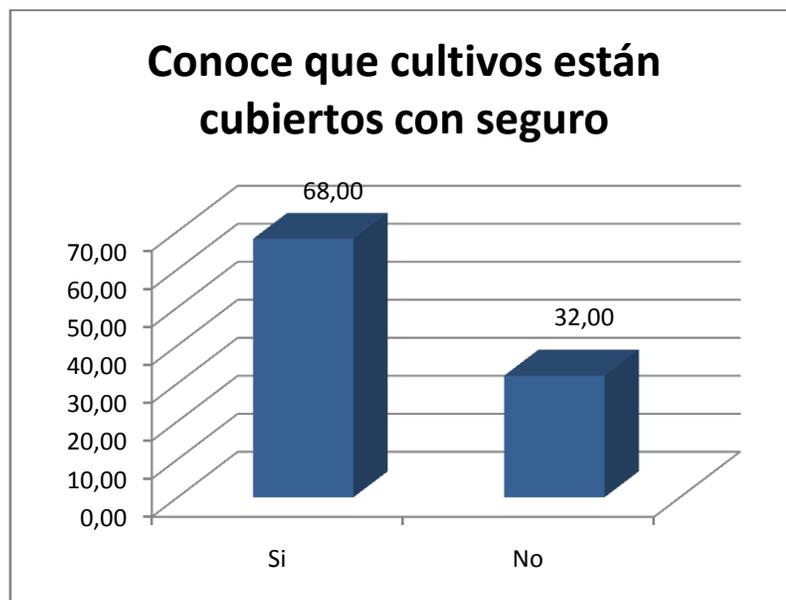
COSECHAS: A La pregunta, tiene asegurado las cosechas, los habitantes con finca de cosecha, (87,50%) No tienen aseguradas las cosechas, (12,50%) Si tienen asegurada la cosecha.

Gráfica 17. Tiene aseguradas las cosechas



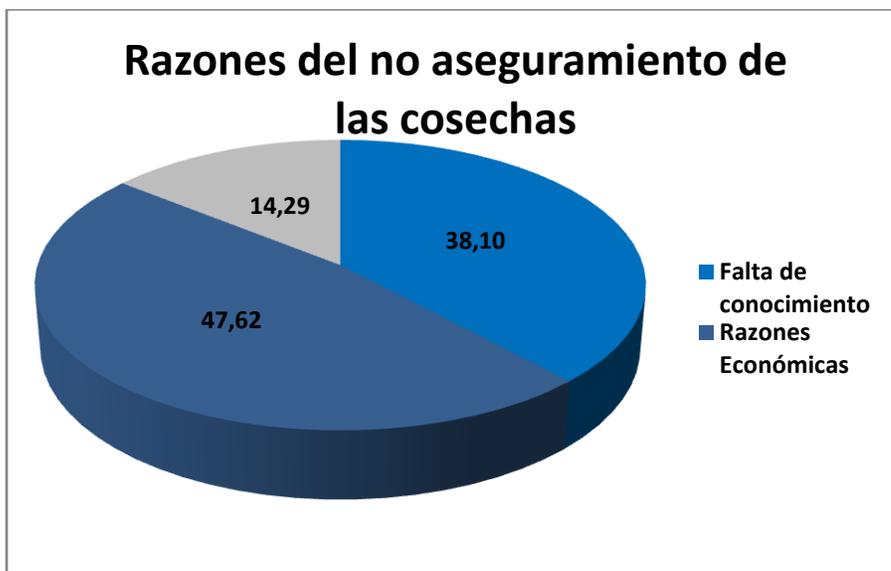
A la pregunta, conoce que cultivos están cubiertos con seguro, los habitantes con finca de cosecha, (68,%) Conocen que cultivos están cubiertos con seguro, (32%) No conoce que cultivos están cubiertos con seguro. Grafica 18

Grafica 18. Conoce qué cultivos están cubiertos con seguro?



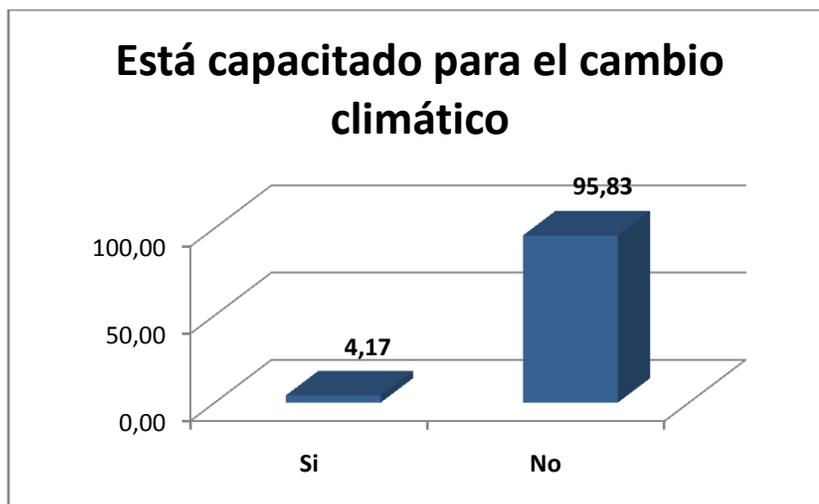
A la pregunta, razones del no aseguramiento de las cosechas, (47,62%) falta de conocimiento, razones económicas (38%), ninguna de las anteriores (14%).

Gráfica 19. Razones del no aseguramiento de las cosechas

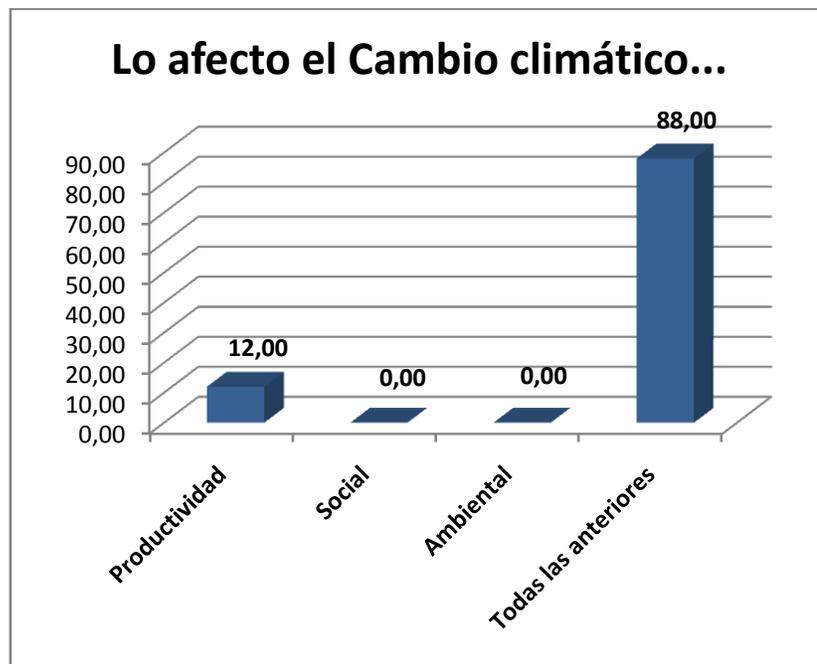


A la pregunta, está capacitado para el cambio climático, (95,83%) considera que no está capacitado para el cambio climático, (4,17%) Considera que está capacitado para el cambio climático.

Gráfica 20. Está capacitado para el cambio climático?



Gráfica 21. Lo afectó el cambio climático?



## CAPÍTULO V

### Análisis de resultados

Las entrevistas se hicieron a funcionarios públicos, asesores ex asesores y consultores que tienen una relación directa con el Sistema de Gestión del Riesgo de Desastre en Colombia como son: Gerente Del Fondo Nacional De Gestión Del Riesgo en Colombia (Sub Cuenta Colombia Humanitaria), (ex) Director Del Fondo Para La Reconstrucción Y Desarrollo Social Del Eje Cafetero; Coordinadora De Gestión Sectorial Nacional de Colombia Humanitaria; Asesor Nacional Colombia Humanitaria, (ex) Asesor De Proyectos BID - Banco Mundial (FOREC); Asesor Nacional de Educación Colombia Humanitaria, (ex) asesor de educación (FOREC); (ex) Asesora, Gerencia Nacional Colombia Humanitaria, Ex Asesora ONG FUNDECOMERCIO(FOREC); Ex Asesora Jurídica Fondo Para La Reconstrucción Y Desarrollo Social Del Eje Cafetero (FOREC), Invitada Juntas Directivas (Colombia Humanitaria); Consultora en Reducción Del Riesgo De Desastres, Programa De Desarrollo De Naciones Unidas Guyana, Ecuador, Cruz Roja y Media Luna Roja, América Latina, Bolivia, Colombia, Perú; Director Corporación Autónoma Regional Del Norte De Santander CORPONOR; Presidente Defensa Civil Centenario (Interventor Ayudas Humanitarias y Entrega De Subsidios De Arrendamiento en los Municipios del departamento del Quindío); Director Seccional De La Defensa Civil Quindío; Profesional Líder Actividad Gestión Del Riesgo -CLOPAD Armenia; Profesional Universitario Área Técnica CREPAD; Interventor Sociedad Colombiana De Arquitectos Obras De Reparación Menor de Colombia Humanitaria.

Este trabajo de grado se desarrollo en una condición particular del país y es la emergencia del 2010-2011 que obligo a repensar y resigificar el concepto de gestión del riesgo y ajustar la normatividad legal de Colombia. Uno de los

objetivos específicos de la investigación es formular recomendaciones jurídicas institucionales para la gestión adecuada del riesgo, de esta manera la pregunta si modelos como Resurgir, FOREC, creación de la Sub Cuenta Colombia Humanitaria, Fondo Adaptación deben seguir creándose o a partir de la nueva ley Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre y la creación de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de desastre esta tiene la capacidad institucional para asumirlo? Al respecto, los entrevistados del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo coinciden en que el Estado no necesita crear nuevos modelos, sino desarrollar y fortalecer la capacidad institucional de un auténtico SISTEMA capaz de recoger las experiencias precedentes y proyectar su propia consolidación a partir de estos aprendizajes y lecciones<sup>232</sup>.

También coinciden que hay una temporalidad mientras que el sistema y la UNGRD se fortalece institucionalmente, asumen su nuevo rol, responsabilidades. Acerca de este asunto, el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades<sup>233</sup>, Su Cuenta Colombia Humanitaria, también Ex Director del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, Everardo Murillo S, según entrevista ,señala que: “Si hoy fuera a abordar “Colombia” una emergencia masiva de impacto nacional, la actual institucionalidad nueva no podría actuar, porque? Porque apenas lleva seis meses, muy importante esa diferencia y en ese momento hay que distinguir muy bien”. Según el gerente del fondo, la UNGRD, tiene capacidad institucional de respuesta local de emergencia pero no en respuesta masiva nacional, por lo tanto, considera que quien tiene la capacidad institucional hoy para asumir una emergencia masiva es Colombia Humanitaria, quien a partir de su aprendizaje, debe transferir al proceso de conocimiento del riesgo a la UNGRD quien hoy no tiene capacidad institucional, pero la va a tener.

---

<sup>232</sup>Entrevista, Eutimio Ortegón, Asesor Nacional de Educación Fondo Nacional de Gestión - Sub cuenta Colombia Humanitaria. Inédita

<sup>233</sup>Entrevista a Everardo Murillo Sánchez, Gerente Nacional del Fondo de Gestión del Riesgo-Colombia Humanitaria y Ex Director del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero FOREC. Inédita

En este sentido, la consultora en reducción del riesgo de desastres<sup>234</sup>, en relación a la temporalidad, considera que si el desastre ocurriera ahora mismo, la existencia de la creación del sistema y la creación de la unidad no es suficiente para abordarla porque por si solos no hacen un proceso integral de respuesta. En consecuencia, se hace necesario un “fortalecimiento institucional, aceptación de las responsabilidades, y entendimiento de que el tema de gestión de riesgos deja de ser algo nuevo, adicional, y pasa a ser algo cotidiano, parte del quehacer institucional y comunitario”.

De otra parte, la pregunta a responder fue sobre la importancia en la sistematización de las lecciones aprendidas a partir de la creación del proceso de conocimiento de gestión del riesgo que contempla la ley de gestión del riesgo de desastre. Sobre este asunto, todos los entrevistados que hacen parte del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo (Colombia Humanitaria) coinciden que están en el proceso de sistematización de la fase I y fase II. Así mismo, el asesor nacional de educación, indica que este ejercicio está a cargo de dos firmas externas, asesores externos e internos con el objeto de transferirlo a la UNGRD “con el fin de hacer de este conocimiento producto de saberes individuales y colectivos un patrimonio, que como bien común, esté al alcance de todos y nos habilite para superar nuevas emergencias”. De igual modo, según el Gerente Nacional del Fondo, La sistematización se da en dos etapas. La primera, tiene dos componentes, una son las lecciones aprendidas y comparadas con otros países y la otra son las lecciones aprendidas en Colombia. Con respecto a la primera ya se celebró un convenio con el Instituto que hizo la recuperación del tsunami en Indonesia (muy parecido al modelo FOREC), como también la necesidad de hacer análisis con Irlanda, la India (Bangladesh) y el Salvador. el segundo componente, se refiere al análisis de contextos locales y regionales como por ejemplo: “atender una emergencia en el Cauca es distinto a haberla atendido en Bolívar, a manera de ejemplo se decide entregar una proteína que se llama frijol en Bolívar, eso a su vez en el Chocó

---

<sup>234</sup> Entrevista a Yovanna Marcela Chaves Palacios, la consultora en reducción del riesgo de desastres Asesora Programa De Desarrollo De Naciones Unidas Guyana, Ecuador, Cruz Roja y Media Luna Roja, América Latina, Bolivia, Colombia, Perú. Inédita

tal vez no sea frijol sino lentejas, y si fuera así si o en ambos casos fuera frijol, qué tipo de frijol es, porque no se consume cualquier tipo de frijol y eso cambia las condiciones de recepción y de capacidad de la gente de asumir ese apoyo pero también económicas, porque, comprar frijol no es igual, comprar frijol de esas calidades en Bogotá que comprarlo o adquirirlo en otras ciudades” y la segunda etapa es la comunidad de prácticas, a través de las herramientas web que permitan conversaciones permanentes entre comunidades sobre la gestión del riesgo de manera globalizada.

De igual modo, la pregunta sobre una propuesta de desarrollo institucional para abordar un desastre, los entrevistados tienen respuestas diferentes pero apuntan al mismo objetivo que es fortalecer la institucionalidad. Según la Coordinadora Nacional Gestión Sectorial del Fondo Nacional De Gestión Del Riesgo<sup>235</sup>, es necesario tipificar por capacidades institucionales los departamentos, municipios y sectores para brindar apoyos a las instituciones más débiles. La consultora en riesgo de desastre, considera que se debe continuar trabajando para lograr que la Gestión del Riesgo se incorpore en los procesos institucionales y finalmente el asesor nacional de educación señala que se debe “Lograr que cada institución tenga un núcleo orgánico permanente capaz de liderar a su sector en materia de Conocimiento, Gestión y Prevención del Riesgo”.

Con respecto, a la pregunta la separación legal de la fase I y II (ayuda humanitaria y rehabilitación) de la fase III Fondo Adaptación (recuperación, reconstrucción y construcción) fue acertada?, los entrevistados del Fondo Nacional De Gestión Del Riesgo, están divididos por cuanto el coordinador sectorial, asesor sectorial, y asesora de gerencia consideran que no fue acertada la separación legal de las fases de intervención. Precisa la coordinadora sectorial que “dificulta la integralidad del proceso, que se constituye en un fraccionamiento que obedeció a razones políticas que

---

<sup>235</sup> Entrevista a Lucia Rubiano Barrero, Coordinadora Nacional Gestión Sectorial Del Fondo Nacional De Gestión Del Riesgo, Inédita

técnicas”. La ex asesora de Gerencia de Colombia Humanitaria<sup>236</sup> considera que “tal vez la separación legal si haya sido pertinente por los alcances de las dos fases; pero en la realidad territorial no, dado que esto ha significado retrasos mayúsculos para el desarrollo e implementación de soluciones definitivas para los afectados y para la reactivación y recuperación de los nodos económicos locales y regionales.” Así mismo, afirma “que el hecho de haber atendido la etapa de emergencia mediante ayuda humanitaria, permitió de manera privilegiada conocer la verdadera realidad de cada departamento y sus necesidades, y esto hubiera sido ideal como punto de inicio para la reconstrucción y reparación. (Y no como sucedió que finalmente los grandes proyectos de construcción del Fondo Adaptación solo fueron concertados y coordinados con los ministerios”). Al contrario, el asesor de educación considera acertada la separación legal de fases.

La respuesta a esta pregunta, hecha a asesores diferentes de Colombia Humanitaria, como por ejemplo al Presidente de la Defensa Civil Centenario del Departamento del Quindío<sup>237</sup> cree que no es acertada la separación legal de estas fases, por cuanto considera que es “una vaina burocrática”. La percepción de la posición es con respecto a la necesidad de gastar dinero en dos plantas de personal, logística y gastos de funcionamiento. Ahora bien, la ex asesora jurídica del FOREC como de la liquidación<sup>238</sup>, cree que es pertinente la separación “porque cada etapa es diferente”.

Así mismo, qué factores se deben tener en cuenta al abordar un desastre con la capacidad institucional que tiene el país hoy? Las respuestas los entrevistados con referencia a este punto son diferentes. Hay una posición del asesor de sectores con referencia a la Fiduciaria la Previsora, como administradora por creación legal de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo con referencia “a la velocidad de reacción, que hace que el modelo no funcione

---

<sup>236</sup>Entrevista a Sandra Ibarra Giraldo, (ex) Asesora, Gerencia Nacional Colombia Humanitaria, Ex Asesora ONG FUNDECOMERCIO(FOREC);

<sup>237</sup>Entrevista a Javier Antonio Castro Román, Presidente de la Defensa Civil Centenario del Departamento del Quindío

<sup>238</sup>Entrevista a Beatriz Elena Cortes Giraldo, ex Asesora Jurídica del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC) y de la liquidación.

rápidamente, ni ágil con el grave problema de centralización porque los alcaldes, contratistas e interventores se tienen que trasladar a Bogotá para resolver problemas de pagos”, al contrario de cómo percibe la interacción a nivel nacional entre los Ministerios y el DNP, donde indica que “es clave para que todos los temas se resuelvan de manera satisfactoria en el territorio” y “en el momento de tratar de resolver un desastre es muy importante el conocimiento de las regiones y que el trabajo se debe realizar en el territorio”. Conocer la capacidad de gestión de las entidades nacionales y territoriales, enfocándose en los de menos desarrollo, es un factor que se debe tener en cuenta afirma la coordinadora nacional de gestión sectorial. Otro factor clave para minimizar de acuerdo a la entrevista de la ex asesora de la gerencia nacional del fondo, es legislar sobre temas como la ocupación de zona de alto riesgo y sobre la normatividad para avales y permisos de construcción, controlando así factores de riesgo. Finalmente, la posición del asesor en educación es la siguiente: “Colombia es un país que ha alcanzado una claridad importante en la comprensión de los desastres naturales y antrópicos, más no en la construcción de un sistema que gestione el conocimiento, la gestión y el manejo de los desastres. Esto es aún un modelo para armar. En cada caso se debe contextualizar en consonancia con la magnitud y naturaleza de la afectación, partiendo de la tasación de los daños y activando el sistema naciente con un plan de acción específico. El liderazgo de la Presidencia ha sido clave dada el tipo de Estado que tenemos y la cultura política dominante”. La ex asesora jurídica, el director<sup>239</sup> y el presidente de la defensa civil consideran en su orden, que se deben tener en cuenta factores económicos, ambientales, geográficos y humanos; el personal para la respuesta del desastre con que hacer la respuesta. Esta es una conciencia de mandatarios, continuidad en los trabajos y por último el sistema hasta hoy ha sido atencionalista, debe haber capacitación de las comunidades, para salvaguardar la vida y bienes, las personas dicen que la responsabilidad es del Estado.

---

<sup>239</sup>Entrevista al Coronel Juan Pablo Barreras, en calidad de Director Seccional de la Defensa Civil del Quindío.

Según Luis Lizcano Contreras<sup>240</sup>, ha fallado la política de ordenamiento territorial, Los municipios son permisivos en temas de ordenamiento, la variable de gestión del riesgo y cambio climático no existía en el ordenamiento territorial, el ordenamiento ha sido desordenado, espontaneo y se construyen proyectos en cuota de ríos.

Las dificultades y fortalezas de los entes territoriales (orden nacional, departamental y municipal)?

El asesor sectorial del Fondo Nacional de Calamidades<sup>241</sup>, cuya actividad es articular en los territorios procesos específicos para dar solución a temas puntuales considera de acuerdo al cuadro adjunto que la debilidad del ente territorial del orden nacional es no tener conocimiento de las regiones y tomar decisiones generales sin tener en cuenta la necesidad de cada región como por ejemplo la entrega de los mercados. La debilidad en las entidades departamentales y municipales se enmarca en la falta de capacidad institucional.

Según la (ex) Asesora de la Gerencia, asuntos como: 1) Desconocimiento de la normatividad, del proceso 2. Baja capacidad técnica y jurídica en los entes municipales y departamentales 3. Riesgo de contratación con corrupción son debilidades de los entes territoriales.

Las dificultades de 1) centralización 2) falta de comunicación entre lo nacional y lo departamental 3) municipios que no se han ajustado a la nueva norma 4) las entidades no tienen logística “salimos con las uñas”. Por ejemplo, “aquí hay un equipo que se llama quijada de la vida sirve para levantar peso, solo hay uno y eso significa que solo se puede atender un caso”. Como fortalezas 1) la creación de ley 1523 de 2012 2) personal competente, según el Presidente de la Defensa Civil del Departamento del Quindío.

---

<sup>240</sup>Entrevista a Luis Lizcano Contreras, Director de CORPONORTE.

<sup>241</sup> Entrevista a Néstor Botero Guingue, Asesor Nacional Colombia Humanitaria, (ex) Asesor De Proyectos BID - Banco Mundial (FOREC)

Además, ocho días antes de ser aprobada la política nacional de gestión de riesgo de desastre, el encargado del CLOPAD<sup>242</sup>, de la ciudad de armenia, manifiesta a través de una carta a la Gerencia del Fondo las inquietudes del proceso. Una de ellas está en considerar que “toda la ayuda inicial fue enfocada a solucionar los problemas y necesidades de la comunidad, no se tuvo en cuenta las instituciones que permiten que esas ayudas lleguen a las comunidades afectadas, es necesario que se diseñen estrategias para tener un sistema de prevención y atención de desastre fortalecido al igual que sus instituciones , vemos municipios donde el CLOPAD (hoy consejos territoriales departamentales y municipales) tienen carencia absoluta de medio de transporte, comunicaciones...” además, considera que debe existir categorización en la entrega de ayudas humanitarias.

Tabla 88.

<b>ENTE TERRITORIAL</b>	<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
Nacional	Conocimiento de lo que se tiene que hacer, desde el punto de vista teórico.	No tener conocimiento de las necesidades de las regiones y tratar de enmarcar cada tema de manera general (por ejemplo, los mercados deben ser diferenciados para cada región)
Departamental	Tienen mayor capacidad profesional y conocimiento de los municipios, para atender a la población afectada.	El manejo político dificulta el trabajo entre los departamentos y los municipios. La falta de gobernadores estructuradas y con experiencia, no permite que les llegue toda a la ayuda requerida por las comunidades. (Caso del Cesar que devolvió los

<sup>242</sup> Entrevista a Javier Vélez Gómez, Profesional Líder de Gestión del Riesgo. CLOPAD,(hoy consejo territorial departamental y municipal) Abril 16 de 2012. La ley 1523 de 2012 fue aprobada el 24 de abril.

		recursos para reparaciones de vivienda) . Falta de recursos apropiados para atender emergencias.
Municipal	Conocimiento del territorio y de las necesidades de las comunidades.	Bajo nivel de escolaridad y muy baja posibilidad de atender de manera integral todos los temas de un desastre. Falta de recursos para atender emergencias.

Entrevista: Asesor Sectorial Fondo Nacional de Gestión del Riesgo

Con respecto a cómo debe ser la participación de actores públicos y privados en la gestión del riesgo, según la consultora en reducción del riesgo de desastres “debe ser el resultado de la apropiación consciente de las políticas y leyes. Apropiación que haga parte de las estructuras y dinámicas institucionales y que trascienda los funcionarios. Es decir, que no dependa de la voluntad de quien este al mando en el momento. Que se asuma como una función. Por parte de los actores privados, desde la responsabilidad social de sus acciones”. Esta participación debe partir de la construcción de lo LOCAL, como lo afirma el asesor nacional de educación del Fondo nacional de gestión del riesgo.

Ahora bien, en el caso concreto de Gramalote, según el Director de CORPONORTE<sup>243</sup>, la participación de las comunidades se limita a la información de avance del proceso y con respecto al momento del desastre su participación se dio en el momento de la exigencia de la ola invernal y después se volvió a la normalidad con resiliencia.

Por último, la percepción si el modelo del Fondo Nacional de Calamidades (sub cuenta Colombia humanitaria) y Fondo Adaptación, es centralizado o descentralizado, algunos entrevistados consideran que: con respecto al Fondo adaptación, Según el presidente de la defensa civil del Quindío “solo hubo un acercamiento para la formulación de proyectos pero el proceso de contratación

<sup>243</sup> Entrevista a Luis Lizcano Contreras, Director de CORPONORTE.

tenía muchas arandelas y no teníamos la capacidad. Están visualizados para entidades con musculo financiero”

El Director de CORPONORTE, indica “que la atención fue centralizada, se limito hacer atención al desastre a través de Colombia Humanitaria y de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo. La Rehabilitación fue descentralizada y el Fondo Adaptación (Fase III) Centralizado”.

Asi mismo, según profesional Universitario del área técnica del CREPAD<sup>244</sup>, considera que el manejo de la política de Colombia Humanitaria fue centralizada por cuanto los recursos no fueron autónomos, el operador fue seleccionado por Colombia Humanitaria. Con respecto a la reparación de vivienda lo maneja la promotora de vivienda.

Para el interventor de la Sociedad Colombiana de Arquitectos<sup>245</sup>, no hay injerencia de las Alcaldías por cuanto considera que la Fiduprevisora y Colombia Humanitaria son las que ponen las reglas y los procedimientos. De otra parte, Dos tipos de encuestas se manejaron, la primera dirigida a habitantes con bien inmueble, casa u oficina (28) y la segunda a habitantes con finca de cosecha (25) que pretenden dar respuesta a un tema específico. En el primer caso, las preguntas son: 1) La Reducción del Riesgo a quien le compete: Estado, Al Habitante del Territorio, Ambos, Ninguno. 2) Tiene el inmueble asegurado? 3) Las razones del no aseguramiento del inmueble (casa o negocio) Razones Económicas, Falta de Conocimiento, Ambos. 4) Después del terremoto de 1999 usted aseguro el inmueble? 5) Qué medidas toma para reducir el riesgo de un desastre. 6) Se capacita en materia de gestión del riesgo (prevención, reducción,) 7) Hay cultura educativa en su familia de gestión del riesgo. 8) Tener seguro debería ser una obligación En Colombia. En el segundo caso, las preguntas son: 1) La Reducción del Riesgo a quien le compete: Estado, Al Habitante del Territorio, Ambos, Ninguno. 2) Tiene el inmueble asegurado? 3) Las razones del no aseguramiento del inmueble (casa o negocio) Razones Económicas, Falta de Conocimiento, Ambos. 4) Tiene

<sup>244</sup> Entrevista a Hector Freddy Catillo Vásquez, área técnica del CREPAD

<sup>245</sup> Entrevista a Cesar Alberto Martínez Ramírez, interventor de la Sociedad Colombiana de Arquitectos del Quindío.

asegurado las cosechas.5) Conoce que cultivos están cubiertos con seguro6)El no aseguramiento de las cosechas es por.7) Está capacitado para el cambio climático.8)El Cambio Climático afecta: Productividad, Social, Ambiental o Todas. La encuesta es sesgada, por conocimiento y manejo o dominio del tema.

La primera encuesta, está dirigida a particulares con inmuebles y a particulares con finca de cosecha, el (53) total de encuestados, (79,25%) consideran que la reducción del riesgo le compete al Estado y a los Habitantes del Territorio, al Estado el (13,%), y el Habitante del Territorio (7,55%).

La misma pregunta que la anterior pero dirigida solo a los habitantes con bien inmueble, casa u oficina, el (78,57%) consideran que la reducción del riesgo le compete al Estado y a los Habitantes del Territorio, Estado (10,71%), Habitante del Territorio (10,71%) a diferencia de los que tienen finca, el(80%) consideran que la reducción del riesgo le compete al Estado y a los Habitantes del Territorio, al Estado (16%), y al Habitante del Territorio (4%).

A la pregunta, tiene el inmueble asegurado, dirigida a los habitantes con bien inmueble, casa u oficina, el (53,57%) dice tener el inmueble asegurado, mientras que el (46,43%) dice no tener asegurado el inmueble. Los dueños o habitantes de finca de cosecha el (84%) dice tener el inmueble asegurado y el (16%) dicen no tener asegurado el inmueble.

A La pregunta, razones del no aseguramiento del inmueble, el cincuenta y tres (53) total de encuestados, el (37,50%) indica que son razones por económicas, el (31,25%) dice que por falta de conocimiento y el (31,25) por ambos razones (económicas y falta de conocimiento).

De igual modo, a la pregunta que medidas toman para reducir el riesgo, el (25%),contesto que ninguna, le sigue un (17% ) con las indicaciones de las entidades de socorro, evacuación (14%) , tener Kit de emergencia (11%) y cuidar el medio ambiente, asegurar sus viviendas y primeros auxilios son los porcentajes mas bajos.

El (64,29%) dice capacitarse en materia de riesgo y el (35.71%) dice no capacitarse en materia de riesgo . el 71.43% afirma que hay cultura educativa en su familia y el 28.57 dice no tener cultura educativa en su familia.

Tener seguro debería ser una obligación en Colombia, esto con el fin de analizar uno de los factores de reducción de vulnerabilidad fiscal en Colombia, el 89.29% contesto que si considera que debe ser una obligación tener seguro en Colombia.

Luego del terremoto del eje cafetero (25 de enero de 1999) , el 42.86% aseguro el inmueble y el 57.14% dice no asegurarlo después del terremoto.

Ahora bien, la encuesta dirigida a habitantes de fincas con cosecha se debe a la afectacion del Fenomeno de la Niña 2010-2011 en este sector. Se les pregunto si tenian asegurada el (87,50%) dice no tener aseguradas las cosechas, solo el (12,50%) tienen asegurada la cosecha. A la pregunta, razones del no aseguramiento de las cosechas, el (47,62%) dice que es por falta de conocimiento, el (38%) dice que por razones económicas y ninguna de las anteriores el (14%).

A La pregunta, conoce que cultivos estan cubiertos con seguro, el (68%)

Conocen que cultivos estan cubiertos con seguro, y el (32%) no conoce que cultivos estan cubiertos con seguro

El (95,83%) considera que no está capacitado para el cambio climático y solo un (4,17%) Considera que está capacitado para el cambio climático. El (88%) dice que ha afectado su productividad, lo social y lo ambiental.

## CAPITULO VI

### Conclusiones, Propuesta y recomendaciones

#### 5.1 Conclusiones

Este trabajo de grado se desarrolló en una condición particular del país y es la emergencia del 2010-2011 que nos obligó a repensar y resignificar el concepto de gestión del riesgo y ajustar la normatividad legal de Colombia.

Las recomendaciones de los últimos doce años del BID, CEPAL y BM, en materia de gestión del riesgo se da después de los desastres del Fenómeno de la Niña 2010-2011, con la expedición de normas legales financieras y técnicas que a pesar de no ser perfecto<sup>246</sup> y de la necesidad de continuar mejorando, se puede afirmar que subió de “*estatus*”.

*La Nueva ruta o marco jurídico de Colombia, establecida por ley:*

Después de 23 años, el gobierno Santos (2010-2014) deroga el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastre (Decreto 919-1989, ley 46 de 1998) y eleva a Política Nacional la Gestión del Riesgo y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 1524 de abril 24 de 2012). El presidente de la República, hoy como “conductor<sup>247</sup>” de la Política Nacional de Gestión del Riesgo junto con la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD), Gobernador y Alcalde como la máxima instancia de dirección del Riesgo a diferencia del Sistema Nacional para la Prevención (SNPAD) que no contaba con esta instancia.

Gobernadores y Alcaldes, a partir del nuevo sistema de riesgo son los competentes para declarar la calamidad pública a diferencia del Sistema Nacional para la prevención que era declarada por la Oficina Nacional.

---

<sup>246</sup> Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres en Colombia, Omar Darío Cardona, Instituto de Estudios Ambientales, IDEA, Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales

<sup>247</sup> Gestión humana en clave de innovación en la experiencia de Colombia humanitaria, 2012

La Gestión del Riesgo como “Política de Desarrollo”, que asegura la sostenibilidad, seguridad alimentaria, seguridad jurídica o institucional, seguridad económica, seguridad ecológica y seguridad social.

La nueva Política Nacional de gestión del riesgo de desastre y la creación de la Unidad de gestión del riesgo, tiene musculo legal, técnico y financiero para dar respuesta a los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres, sin embargo, poner andar esta locomotora requiere que esta ley este ligada a políticas de largo plazo, al fortalecimiento institucional y al entendimiento de todos los actores<sup>248</sup>.

Nace el concepto de corresponsabilidad en la nueva política nacional de gestión del riesgo de desastre en el entendido que el estado no es el único responsable de los bienes y de las personas sino también los habitantes del territorio nacional<sup>249</sup> por acciones u omisiones cuando no se da cumplimiento a los principios de precaución, solidaridad, auto conservación y autoprotección.

La creación de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD), con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, financiera y patrimonial, a diferencia del antiguo sistema de prevención y atención de desastre cuya Oficina Nacional no tenía esta naturaleza jurídica del Ministerio del Interior y Justicia.

La variable de gestión del Riesgo y Cambio Climático no existía en el ordenamiento territorial.

Define conceptos como adaptación, alerta, amenaza, análisis y evaluación del riesgo, calamidad pública, cambio climático, conocimiento del riesgo, desastre, emergencia, elementos expuestos, gestión del riesgo, intervención, intervención correctiva, manejo de desastre, mitigación del riesgo, preparación, prevención del riesgo, protección financiera, recuperación, reducción del riesgo, reglamentación prescriptiva, reglamentación restrictiva, respuesta, riesgo de desastre, seguridad territorial, vulnerabilidad.

---

<sup>248</sup>Entrevista a Yovanna Marcela Chaves Palacios, la consultora en reducción del riesgo de desastres Asesora Programa De Desarrollo De Naciones Unidas Guyana, Ecuador, Cruz Roja y Media Luna Roja, América Latina, Bolivia, Colombia, Perú. Inédita

<sup>249</sup> La ley de política nacional de gestión del riesgo incluye el concepto de corresponsabilidad que no contemplaba el antiguo sistema nacional para la prevención y atención de desastres ley 1523 de 2012 , art 2

Se crea el Programa<sup>250</sup> para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial dirigido a las gobernaciones, alcaldías, sociedad civil, grupos étnicos y cuerpos colegiados traducido en primera instancia en la asistencia técnica de formulación de planes municipales, distritales y departamentales, gestión del riesgo por cambio climático y formulación de proyectos regionales.

Nace el principio de la “Protección financiera”

Determina como instrumentos de planificación: i) El Plan Nacional de Gestión Del Riesgo De Desastre, ii) La estrategia Nacional de Respuesta de Emergencia y iii) los Planes Departamental Distritales y Municipales de Gestión del Riesgo y Estrategia De Respuesta.

El Plan Nacional, es la brújula de los proceso de conocimiento (Identificación y caracterización de escenarios de riesgo, Análisis de riesgo, Monitoreo del riesgo, Comunicación del riesgo); del proceso de reducción del riesgo (Reducción del riesgo: Intervención correctiva, prospectiva, protección financiera) y del Manejo de Respuesta (Preparación para a respuesta, Preparación para la recuperación, Ejecución de la respuesta, Ejecución de la recuperación) (art. 33).

La gestión del riesgo definido como un asunto social.

Principio transversal de sostenibilidad, entendido como seguridad alimentaria, seguridad jurídica, seguridad económica y seguridad social.

Introduce el concepto de cambio climático, la formulación del plan nacional de adaptación al cambio climático PNACC y la creación de la comisión ejecutiva del cambio climático.

La causal “no dar cumplimiento de las funciones relacionadas con la prevención de desastres”, se considera falta gravísima a partir del fenómeno de la niña.

---

<sup>250</sup> Este programa es coordinado por el departamento nacional de planeación quien estará a cargo del diseño y ejecución del mismo. Ley 1450 de 2011, art 16

## 5.2 Propuesta

5.2.1 A partir de la creación del SGRD, el Gobierno no debe crear modelos como CRC, Resurgir, FOREC, CH, Fondo Adaptación, por cuanto la nueva Política Nacional y Sistema de Riesgo tiene la capacidad financiera, técnica y legal para abordar un desastre.

5.2.2 Sin embargo, la sola creación de la ley y de la UNGRD no es suficiente, para tal efecto se requiere:

5.2.2.1 Entenderla como política de largo plazo.

5.2.2.2 Fortalecer la capacidad institucional.

5.2.2.3 Los actores deben aceptar sus nuevas responsabilidades.

5.2.2.4 E incluirla en el quehacer de tareas diarias del estado y de los habitantes del territorio.

5.2.3 En relación al “estado de excepción” bajo la modalidad de emergencia social, económica y ecológica podrá ser utilizado como mecanismo para expedir normatividad especial pero debe abstenerse de crear modelos de intervención.

5.2.4 A través del proceso del conocimiento de gestión del riesgo de desastre aprender de los aciertos y desaciertos de modelos como:

5.2.4.1 De concentración: FOREC

5.2.4.2 Masivos: Sub Cuenta Colombia Humanitaria y Fondo Adaptación

## 5.3 Recomendaciones

### 5.3.1 Recomendaciones Generales:

5.3.1.1. Tener en cuenta en los procesos de ordenamiento todas las determinantes ambientales.

5.3.1.2Fortalecer los procesos de educación asociados a la gestión del riesgo.

5.3.1.3Reconocer la gestión del riesgo como una determinante de la planeación y del ordenamiento territorial.

5.3.1.4Generar procesos de fortalecimiento institucional en el nivel departamental y sobretodo en el municipal.

5.3.1.5Entender el uso y la ocupación del territorio bajo el principio de corresponsabilidad.

5.3.1.6Asumir la Gestión del Riesgo como un Proceso Social que significa el conocimiento, la organización y movilidad de la sociedad.

### 5.3.2Recomendaciones Específicas:

#### 5.3.2.1Plan Nacional de Desarrollo

5.3.2.1.2La Gestión del Riesgo de Desastre: Buen gobierno para comunidades seguras.

5.3.2.1.3Gestión Ambiental Integrada y Compartida.

#### 5.3.2.2Proceso de Conocimiento, reducción y manejo de desastre.

5.3.2.2.1Recomendaciones disposiciones en materia de vivienda.

5.3.2.2.2Recomendaciones disposiciones en materia de educación.

5.3.2.2.3Recomendaciones disposiciones en diversos asuntos.

- Tabla 89. Gestión del Riesgo de Desastre: Buen Gobierno para comunidades seguras en el Plan Nacional de Desarrollo:

	<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>LINEAMIENTO Y ACCIONES ESTRATEGICAS , METAS PLAN DE DESARROLLO 2010-2014</b>
	Ley 1450 de 2011- Ley 1523 de 2012	Gestión del Riesgo de Desastre : Buen Gobierno para comunidades seguras
<b>Diagnostico</b>	Aplicar e Implementar los Procesos de Conocimiento, Proceso de Reducción de la Gestión del Riesgo y Manejo de desastre (ley 1523 de 2012)	Antecedentes de los últimos desastres del país
<b>Lineamiento y acciones estratégicas</b>	Fortalecimiento institucional, política de largo plazo, entendimiento de los actores de sus nuevas responsabilidades en el desarrollo y aplicación de la nueva ley de gestión del riesgo. No basta con crear la ley.	Desarrollar una Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre
	Priorizar en el diseño de estrategia por el MHCP para aseguramiento ante riesgos de desastres de origen natural y/o antrópico no intencional (art 220)	Segunda Fase de Estrategia Financiera para disminuir la vulnerabilidad fiscal del estado ante la ocurrencia de desastres. CONPES 3146 y Plan de Desarrollo (2010-2014)
	Inventario y aseguramiento de todos los inmuebles públicos	
	Obligatoriedad del aseguramiento de vivienda con algún tipo de incentivo a mediano y largo plazo	
Seguimiento a las entidades territoriales del orden departamental y municipal en el cumplimiento de la creación de los fondo territoriales y	La Protección Financiera para reducir la vulnerabilidad fiscal de gestión del riesgo de desastre	

	cumplimiento con respecto a las apropiaciones presupuestales para la gestión del riesgo de desastre (art 51,53,54)	
	Dar cumplimiento a la asistencia técnica a los entes territoriales, sociedad civil, grupos étnicos y cuerpos colegiados de formulación de planes municipales, distritales y departamentales, gestión del riesgo por cambio climático y formulación de proyectos regionales.	Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales
	Priorizar, hacer seguimiento y control al plazo determinado (18) meses .Sujeto a sanción disciplinaria. (art218)	Construcción del inventario nacional de asentamientos de desastres que debe desarrollar el MAVD
	Aplicar procesos de conocimiento, aprovechamiento y utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación, que ofrece la globalización.	información técnica y financiera
	Dar alcance de la responsabilidad del habitante del territorio	Principio de Corresponsabilidad

- Tabla 90. Gestión Ambiental Integrada y Compartida en el Plan Nacional de Desarrollo:

	<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>DIAGNOSTICO ,LINEAMIENTO Y ACCIONES ESTRATEGICAS , METAS PLAN DE DESARROLLO 2010-2014</b>
<b>Biodiversidad</b>	LEY 1450 DE 2011	Gestión Ambiental Integrada y Compartida
	Reglamentar, adoptar e implementar	Definir la estructura ecológica del país

	Hacer seguimiento al plazo de hasta tres (3) años a partir de que se cuente con la delimitación y el plazo de los 90 días para restricciones parciales o totales otorgado por el (art 202).	Delimitación de Paramos y Humedales
	Reglamentar, adoptar e implementar	diseñar una estrategia para integrar consideraciones ambientales en las decisiones privadas sobre localizar industrias y actividades productivas
	Reglamentar, adoptar e implementar	Diseñar una política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y servicios ecosistémicos
	Seguimiento a la implementación de los planes de manejo de las unidades ambientales costeras a las Corporaciones Autónomas Regionales de departamentos costeros (2 años de plazo).	actualizar e implementar una Política nacional de espacios y zonas costeras e insulares
	Promover y hacer seguimiento a la MAVD y a las CAR	Adoptar el plan nacional de restauración (incluye actividades de reforestación)
	Acelerar la entrega de inventarios	Consolidación oficial de inventarios de aéreas protegidas y continuar con inventarios de biodiversidad
	Seguimiento al plazo de la metodología por tasa de deforestación (1 año) art 205	Regulación Tasa de deforestación
	Ajustar normas	Consolidar el SINAP
	Promover , comprender y sancionar por la C.R.A a quien no cumpla con la medida de una faja paralela a la línea de mareas máximas o la del cauce permanente del ríos y lagos , hasta de treinta metros de ancho (art206)	Se dará prioridad a la delimitación de las franjas de protección de los ríos
<b>Gestión Integral De</b>	Seguimiento, control , veeduría y sanciones a la	las cuencas hidrográficas como principal instrumento de

<b>Recurso Hídrico</b>	omisión o extralimitación en la asignación de competencia por la C.A.R en los planes de ordenación y manejo de cuencas POMCA (art215)	planificación y ordenamiento territorial
		Ordenamiento del recurso hídrico, normas de calidad
		Otorgamiento y reglamentación de aguas. Permisos y reglamentación de vertimientos
		Fijar y recaudar tasas, contribuciones y multas
		medidas de policía
		Requerimiento y seguimiento a planes de uso y ahorro de agua
		formulación y ejecución de proyectos de cultura de agua
	formulación, ejecución , cofinanciación de proyectos	
	Comprender , promover, controlar y cumplir con la sanción a la omisión de hacer un proyecto que requiera licencia ambiental y agua y no se destine “no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica (art216 parágrafos)	Tasa por utilización de agua
<b>Gestión Ambiental Sectorial Y Urbana</b>	Priorizar y hacer seguimiento y control al plazo determinado (18) meses (art218)	Construcción del inventario nacional de asentamientos de desastres que debe desarrollar el MAVD
	Reglamentar ,crear , implementar, priorizar la planificación sectorial en los Ministerios y entidades como IDEAM, IGAC, DANE,DPS	Promover la variable ambiental en la planificación sectorial (sector agrícola, transporte, minero, expansión energética, vivienda y ciudades amables)
	Reglamentar, adoptar una Política Nacional Agrícola con fundamento en el Fenómeno de la Niña 2010-2011	Promover el desarrollo sostenible de suelos
	Reglamentar, promover una	Implementar Política de

	política de gestión integral urbana	gestión integral urbana y mejoramiento integral de barrios
<b>Cambio Climático</b>	Seguimiento a las C.A.R. que dentro de su jurisdicción transportan carbón y que deben reportar semestralmente esta información al MAVD. Adicionalmente analizar su beneficio.	Seguimiento al transporte de carbón
	Seguimiento y control a las entidades públicas del orden nacional que deben incluir en sus planes sectoriales una estrategia del plan de adaptación al cambio climático (art217)	Plan Nacional de adaptación de cambio climático
	Seguimiento , control, auditorias que permita hacer una evaluación semestral de cada una de las estrategias	Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debida a la deforestación y la Degradación Forestal en los países de desarrollo. La Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo – ENREDD+. Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbón. ECDBC Estrategia de Protección Financiera ante Desastres. EPFD
<b>Buen Gobierno</b>	Ajustar, modificar, derogar y adicionar la ley 99 de 1993.	Debilidades en el SINA generadas por la estructurada
	Fortalecimiento institucional , entendimiento , aceptación de responsabilidades y competencias	Dificultad en la articulación e integración del SINA
	Comprender y entender en el marco de la Corresponsabilidad (Estado y habitantes del territorio)	transparencia, institucionalidad moderna , ágil ,
	Aplicar procesos de	información técnica y

	conocimiento, aprovechamiento y utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación, que ofrece la globalización.	financiera
--	---	------------

Tabla91. Recomendaciones Disposiciones Legales en Materia de Vivienda en proceso de conocimiento, reducción y manejo de desastre.

<b>SECTORES</b>	<b>RECOMENDACIONES DISPOSICIONES LEGALES</b>
<b>VIVIENDA</b>	Dar alcance a la responsabilidad del estado frente a la población damnificada
	Dar alcance a los principios de la ley 1523 de 2012 con respecto a la Responsabilidad del Particular
	Reglamentar la entrega de subsidios de vivienda a estrato 1 y 2 y créditos subsidiados 3, 4,5 y 6 (definición, beneficios, alcance, requisitos, procedimiento)
	Reglar cada actuación, es decir, reparación, reconstrucción, reubicación o relocalización se debe reglar.
	Determinar la cuantía del subsidio en salarios mínimos legales vigentes
	Dar alcance a la definición de Propietarios y/o Poseedor afectado; 2) Propietario 3) Poseedor arrendatario en zona de alto riesgo 4) Caficultores y no caficultores de zona rural cafetera y no cafetera
	Reglamentar normatividad para arrendatarios
	Reglamentar normas especiales para obtener la calidad de poseedor (Decreto 1752 De 1999)
	Fijar plazo para acceder al subsidio
	Reglamentación Declaración de muerte presunta
	Ajustar normas de Propiedad Horizontal
	Proyectos de Vivienda, normas del constructor, entrega aérea de cesión al municipio. Espacio público y equipamiento urbano, licencias de construcción y urbanismo, viviendas con posibilidad de desarrollo progresivo
	Incluir asuntos en la entrega de subsidios como por ejemplo subsidios con relación a problemas de sucesión; renuncia; englobe- desenglobe; anulación y devolución de escrituras; inmuebles de propietarios o poseedores que reciben

	subsidio de reparación o reconstrucción en el mismo sitio y posteriormente son declarados zonas de alto riesgo; beneficiarios con hipoteca a favor de particulares o de entidades financieras; anulación de subsidio; poseedores con oposición entre otras dificultades que se presentan en el otorgamiento de subsidio en actuaciones como reubicación.
	Reglamentar la devolución de los subsidios al Tesoro Nacional, depositados en cuentas de ahorro del beneficiario, cuando el beneficiario renuncia al subsidio.
	Constitución de Patrimonio Familia y Ajustar normas sobre restricciones de venta.
	Aplicar Normas sismo resistencia para actuaciones como reparación, reconstrucción y construcción
	Legislar sobre normatividad en seguro de inmueble con hipoteca y sin hipoteca
	Prohibición de cambiar de proyecto de vivienda una vez escogido para no alterar el punto de equilibrio del constructor
	Respetar la arquitectura de los pueblos, uniformidad en los diseños y construcciones
	Prohibición de construcciones en zona de alto riesgo
	Incluir en el proyecto de vivienda la construcción del establecimiento educativo en el barrio a construir
	Liquidación de los proyectos plan de vivienda con el aval del interventor y con la entrega y recibo del proyecto al municipio de conformidad con la normatividad establecida para tal efecto.

Tabla 92. Recomendaciones Disposiciones Legales en Materia de Educación en proceso de conocimiento, reducción y manejo de desastre.

<b>SECTOR</b>	<b>RECOMENDACIONES DISPOSICIONES LEGALES</b>
<b>EDUCACION</b>	Priorizar la certificación de uso de suelos de inmuebles escolares
	Crear base de datos en Colombia con la información necesaria de títulos de propiedad de los inmueble de los establecimientos escolares del país
	Actualizar anualmente los inventarios de los inmuebles escolares. Estos inventarios deben contener la historia del inmueble como también la dotación por cuanto una vez se presenta una emergencia se entregan kit escolares, mobiliario, carpas y aulas temporales.
	Formular estrategias para no ocupar los establecimientos

	escolares en el manejo de desastre
	Tener los Mapas de las edificaciones escolares que están en Zonas de conflicto
	Asegurar la asistencia escolar durante la temporalidad
	Crear un inventario con la relación de seguros de los inmuebles escolares. Adicionalmente la construcción de un plan de mejoramiento que incluya esta actividad
	Asignar la entidad responsable de reportar al sistema de atención de emergencias (SAE) del MEN como también crear el protocolo de bienes afectados para ser reportados al MEN
	Capacitación, sensibilización en procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres a profesores, alumnos y habitantes del territorio

Tabla 93.Recomendaciones Disposiciones Legales en Diversos Asuntos en proceso de conocimiento, reducción y manejo de desastre.

	<b>RECOMENDACIÓN DISPOSICIONES LEGALES</b>
<b>INTERVENCIONES</b>	Reglamentar gastos reembolsables en ocasión del desastre sin violar la ley de presupuesto (hechos cumplidos)
	Falta Reglamentar la ley 1523 de 2012 de conformidad con el art90
	Ajustar el régimen normativo de la ley 1523 de 2012 con la inclusión del art 209 de la CP. (selección objetiva)
	Expedir un régimen tributario diferencial para zonas de desastres (sentencia 328 de 1999)
	Revisar los procesos de conocimiento del FOREC y Colombia Humanitaria en relación al procedimiento en el pago de Subsidios de servicios públicos domiciliario
	Esquemas de alojamiento temporal, destemporalización de salida de familias y destinación final de los materiales
	Reglamentar el esquema de ayuda humanitaria kit de alimento con base en procesos de conocimiento de la UNGRD, FOREC (ICBF – FOREC) alimentos y cocinas comunitarias e intervención Colombia Humanitaria

	Formular , Diseñar un plan de Remoción de Escombros, escombreras
	Promover la cultura de Censos actualizados
	Construcción de Museos y centros de investigación en el sitio de mas afectación del desastre (Proceso de Conocimiento)
	Descentralización de pago o de legalización de cuentas por fiduprevisora .(debe prestar atención al público en el depto. o municipio afectado)
	Elaborar un manual compilando toda la normatividad en materia de riesgo de desastre y normas concordantes.
	Ajustar la normatividad en materia de riesgo de acuerdo a la topografía del territorio
	Dar cumplimiento a la sanción prevista como falta gravísima de las funciones relacionadas con la prevención y desastre por parte del órgano competente a funcionarios públicos, contratistas, supervisores, interventores como por ejemplo:“no reubicar o permitir asentamientos en zona de alto riesgo”.
	Promover Procesos de conocimiento para los habitantes del territorio en materia de aseguramiento de viviendas para diseñar una política de seguros
	Ajustar la normatividad en desastres, calamidad pública y estados de excepción bajo la modalidad de emergencia económica, social y ecológica en relación a la finalización del proceso, cierre, rendición de cuenta o liquidación del mismo. Deben repensarse visualizando el cierre y finalización del mismo, es un asunto legal y de sostenibilidad del proceso a futuro. (Proceso de conocimiento , Reducción y Manejo de desastre)
	Reglamentar la entrega de los bienes, derechos y obligaciones a cargo del Fondo Nacional de Calamidades que resulten del cierre de operaciones de la atención del Fenómeno de la Niña 2010 -2011,
	Priorizar por las oficinas de control interno y los órganos de control el seguimiento y evaluación a los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de desarrollo, Planes de Prevención y Desastres,

	<p>Programas de Gobierno, POMCA, PEGAR y PEGIR. Aplicar las sanciones pertinentes</p> <p>La normatividad de desastres, calamidad pública o estados de excepción bajo la modalidad emergencia económica, social y ecológica debe expedirse por sectores y de manera articulada. Debe participar entidades como el IDEAM, IGAC, DANE, DPS</p> <p>Diseñar y actualizar el inventario de construcciones de bienes inmuebles públicos por sectores para determinar su propiedad, aseguramiento, sostenibilidad, año de construcción (para determinar la aplicación de las normas sismo resistente). Estas bases deben ser enviadas y actualizadas cada año a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de desastre so pena de sanción disciplinaria. En caso de no estar actualizada esta información debe construirse un plan de mejoramiento que permita hacer seguimiento y dar cumplimiento del mismo. (Proceso de reducción de gestión del riesgo)</p>
--	---

## Bibliografía

- Banco Mundial, Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres, GFDRR, (2012) Resumen Ejecutivo, Análisis De La Gestión Del Riesgo De Desastre En Colombia. Un Aporte Para La Construcción De Políticas Públicas. Ana Campos G, Niels Holm- Nielsen, Carolina Díaz G, Diana M Rubiano V, Carlos R. Costa P, Fernando Ramírez C, y Eric Dickson, Bogotá, Colombia.
- Banco Mundial, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y DNP, Cardona A, Omar Darío, et al (2004) “estudio sobre desastres ocurridos en Colombia. Estimación de pérdida y cuantificación de costos”. Estudia también como abordó cada gobierno su desastre desde el punto de vista jurídico y manejo de recursos, Colombia.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID, Comisión Económica Para América Latina y El Caribe CEPAL (2.000) Un Tema Del Desarrollo: La Reducción De La Vulnerabilidad Frente A Los Desastres, Zapata Ricardo, Caballero Rómulo, Sergio Mora, México.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID – Comisión Económica Para América Latina y El Caribe CEPAL (2.007), Información para la gestión del riesgo de desastre (estudio de caso de cinco países).
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, (2012) Valoración De Daños Y Perdidas. Ola Invernal En Colombia 2010-2011, Bogotá, Colombia.
- Carrión Barrero, Gustavo Adolfo, Universidad Autónoma, Planificación Estratégica Territorial, Cuadernos de Clase No 03-02, Ciudades y cambio

climático: recomendaciones para mejorar instrumentos de planificación urbana sostenible en Colombia. Manizales, Caldas, Colombia.

Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe- Sede Subregional En México CEPAL, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, El Terremoto De Enero De 1999 En Colombia, Impacto Socioeconómico Del Desastre En La Zona Del Eje Cafetero, Colombia.

Contraloría General de la Republica, (2011) Informe CGR-CD- No 048, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3131 (2001), Plan finalización de la Reconstrucción del Eje Cafetero y Cierre del FOREC, Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3700 (2011), Estrategia Institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia, Bogotá, Colombia.

Gustavo, WilchesChaux, Simón Wilches Castro, ¡Ni de Riesgo! Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, (2001) Bogotá.

Gustavo Wilches – Chaux (2003), Oficina De Ayuda Humanitaria De La Unión Europea ECHO y su Línea De Proyectos Para La Prevención Y Atención De Desastres DIPECHO, En El Marco Del Proyecto “Fortalecimiento De La Capacidad Local De Prevención Y Reducción De Los Desastres Naturales En Seis Municipios Del Departamento Del Quindío, Colombia, Del Suelo Al Cielo IDA Y REGRESO, Bogotá, Colombia.

Murillo Sánchez Everardo, *Gestión Humana En Clave De Innovación En La Experiencia De Colombia Humanitaria (2012)*, Conferencista en el XIII, Simposio internacional de Gestión Humana, Cartagena.

Presidencia de la Republica, Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC), Ministerio del Medio Ambiente, Ingeominas, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia. (IDEAM), Corporación Autónoma Regional del Quindío, Corporación Autónoma Regional de Risaralda, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, Corporación Autónoma Regional de Caldas, Corporación Autónoma Regional del Tolima (2002), Plan de Manejo Ambiental para la Reconstrucción del Eje Cafetero, informe Final de Gestión y Resultados, Convenio FOREC- Ministerio del Medio Ambiente, Ingeominas, IDEAM, CARDER, CRQ, CVC, CORTOLIMA, CORPOCALDAS, Armenia, Quindío, Colombia.

Presidencia de la Republica (Red de Solidaridad Social), Universidad Nacional, (2002) *la gestión de lo público más allá de lo estatal, la intervención del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero FOREC*, Armenia, Colombia.

Gonzales, Jorge Iván, Presidencia de la Republica (Red de Solidaridad Social), Universidad Nacional, (Tomo 6) (2002), *El FOREC como modelo de intervención del Estado*, Bogotá, Colombia.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia IDEAM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, MAVD,GEF, BICENTENARIO junio 2010, *Segunda Comunicación Nacional Ante La Convención Marco De Las Naciones Unidas De Cambio Climático*.

Ministerio del Medio Ambiente, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia IDEAM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Colombia Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Presidencia de la Republica, Departamento Nacional de Planeación, Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero FOREC, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID,(2002), El Resurgir del Eje Cafetero, Bogotá, Colombia.

Presidencia de la Republica, Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero FOREC, Red de Solidaridad Social, Fundación Vida y Futuro , Banco Mundial, Mitigación Geotécnica del Riesgo en el Municipio de Pereira, Una Experiencia De Intervención Física Con Alto Impacto Social, 2002, Pereira, Risaralda.

Presidencia de la República, (2003) Culminación obras de Reconstrucción del Eje Cafetero, Armenia, Quindío.

Presidencia de la Republica, Agencia Presidencial para la Acción Social la Cooperación Internacional (2009), Eje Cafetero 10 años Después, Bogotá.

Presidencia de la Republica, Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero FOREC, Alcaldía Municipal de Armenia, Dimensión Educativa (2001), Convirtiendo la Tragedia en Oportunidad, Sistematización del trabajo Realizado por la Fundación Restrepo Barco en la zona 1 de Armenia, Colombia.

Presidencia de la Republica, Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero FOREC, Federación Nacional de Cafeteros, (2002), Fondo Para La Reconstrucción Del Área Rural Cafetera – FORECAFE, EL Modelo Paso a Paso, Bogotá, Colombia.

Presidencia de la Republica, Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero FOREC (2001), Un Nuevo Modelo de Gestión Territorial para el Renacer de una Región, Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo en la Reconstrucción del Eje Cafetero, Colombia.

Presidencia de la Republica, Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero FOREC, Fundación Espiral, Agenda De Concertación Para La Reconstrucción Social Del Eje Cafetero, Vol. I, Colombia.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

Programa De La Naciones Unidas Para el Desarrollo, PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano, Eje Cafetero, 2004.

TheWorld Bank, Fondo Mundial Para El Medio Ambiente GEF, Instituto Nacional De Salud, IDEAM, Conservación Internacional Colombia, Invemar, Corporación Sostenible Para El Desarrollo Sostenible Del Archipiélago De San Andrés, Providencia Y Santa Catalina (Julio 2011), Resultados del Proyecto Nacional Piloto de Adaptación-INAP- donación TF 056350.

Universidad del Quindío, la reconstrucción del Quindío, lecturas desde la academia, (2002), Armenia, Quindío, Colombia.

Universidad Autónoma de Manizales (2011), Fundamentación para el Desarrollo Sostenible, Maestría en Desarrollo Regional y Planificación Territorial, Cuaderno de Clase No 03-03, Manizales, Caldas, Colombia,