



Lineamientos de Política de corresponsabilidad pública, privada y comunitaria en la Gestión del Riesgo de Desastres

La Gestión del riesgo: Una tarea de todos.

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

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

Graciela Ustáriz Manjarrés
Subdirectora General Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -
UNGRD

Lina Dorado González
Subdirectora para el Conocimiento de Riesgo

Autores

Luz Marina Espinosa – Subdirección para el Conocimiento de Riesgo - UNGRD
Joana Pérez Betancourt – Subdirección para el Conocimiento de Riesgo - UNGRD

Revisión técnica:

Iván Hernando Caicedo Rubiano – Subdirector para la Reducción del Riesgo -
UNGRD

Lina Dorado González - Subdirectora para el Conocimiento de Riesgo - UNGRD

Revisión de estilo:

Stephany Salgado – Oficina Asesora de Comunicaciones - UNGRD

Fotografía

Oficina Asesora de Comunicaciones - UNGRD

ISBN Digital: 978-958-5509-06-1

© Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2018

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

Agradecimientos a las 39 entidades del sector público, 8 agremiaciones de los diferentes sectores productivos y 2 representantes de las organizaciones comunitarias de tercer y cuarto nivel que participaron durante el proceso de la formulación de estos lineamientos de política.

Introducción.

En el marco de la gestión del riesgo de desastres, aclarar la responsabilidad de los sectores público¹, privado² y comunitario³, se convierte en un tema preponderante de interés general que surge a raíz de las grandes pérdidas sufridas por la ocurrencia del fenómeno La Niña (2010 – 2011), a partir de las cuales el Gobierno colombiano le solicitó al Banco Mundial, por medio del Departamento Nacional de Planeación, una evaluación de las políticas de gestión del riesgo y la formulación de recomendaciones estratégicas, a corto y largo plazo, que contribuyeran a reducir la afectación de la población y el impacto económico de los desastres (Banco Mundial, 2012).

Desde 2012 el país cuenta con una evaluación que confirma lo que las entidades del nivel nacional y otros niveles de organización gubernamental ya se habían planteado en múltiples escenarios: establecer los límites que los sectores privado, público, comunitario y, en general, la sociedad civil tienen en cada uno de los procesos de la gestión del riesgo de desastres.

Fijar los límites resulta altamente relevante y a la vez conflictivo, pues en ellos confluyen opiniones y percepciones encontradas de los sectores involucrados en las concepciones públicas y privadas de las competencias del Estado, en relación con cada uno de los procesos de la gestión del riesgo de

¹Sector público: el conjunto de entidades pertenecientes a cualquiera de las tres ramas del poder público: ejecutivo, legislativo y judicial (artículo 113 de la Constitución Política de Colombia). Incluye también a las fuerzas armadas mediante las cuales el Estado cumple o hace cumplir las políticas o la voluntad expresada en las leyes.

² Sector privado: comprende las organizaciones, agremiaciones, agrupaciones y cualquier forma de asociación de los particulares –conforme las normas establecidas– que desarrollan una actividad económica con o sin ánimo de lucro, y cualquier otro tipo de actividad cuyos intereses particulares orientan su desarrollo y la forma de relacionamiento entre sus integrantes. Dichas organizaciones rigen sus relaciones por el Derecho Privado.

³ Sector comunitario: es el conjunto de organizaciones vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, de género, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales; o de comunas, comunidades, pueblos, y nacionalidades, que, mediante el trabajo conjunto, tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y autogestionada, bajo los principios de la ley.

desastres establecidos en la Ley 1523 de 2012 (conocimiento, reducción y manejo de desastres).

A la vez, la temática del esclarecimiento de las responsabilidades y competencias es un tema que requiere de la voluntad y de la participación de todos los integrantes de la sociedad, al asumir el rol que le corresponde a cada uno, respecto al desarrollo del país.

En este sentido, la elaboración de los *Lineamientos de política de corresponsabilidad pública, privada y comunitaria en la gestión del riesgo de desastres* tiene como columna vertebral el artículo 2 de la Ley 1523 y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, instrumentos orientadores para los actores que intervienen en la gestión del riesgo, en todos los niveles territoriales y ámbitos de acción. De igual manera, son concebidos como una estrategia que promueve la interlocución y la voluntad entre los diferentes sectores y actores, a fin de estimular el cumplimiento de responsabilidades de cada uno de ellos en materia de gestión del riesgo de desastres.

Para la elaboración de los lineamientos de política se tuvieron en cuenta las recomendaciones del diagnóstico consignado en el documento *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*⁴, pues este compila la situación del país relacionada con las falencias de definición de la responsabilidad pública, privada y comunitaria en la gestión del riesgo así como el proyecto de inversión titulado “Fortalecimiento de políticas e instrumentos financieros del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD de Colombia 2016 -2018”, en donde desarrolla el árbol de problemas relacionados con la desarticulación institucional.

Respecto a la formulación de acciones frente a los lineamientos de política, se retoma la Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de

⁴ Banco Mundial (2012)

gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones” y el Decreto 308 de 2016 “Por el cual se adopta el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres” como la carta de navegación del país para los próximos 10 años⁵.

De igual manera, las acciones están concebidas desde los diferentes actores que participaron en talleres, esto permite el fortalecimiento y cambio de paradigma en relación con la manera de hacer frente a las problemáticas que devienen de los desastres de origen natural o socio-natural.

El enfoque actual del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres permite implementar la gestión en un sentido transversal y, de ese modo, hace posible que se circunscriban competencias y actividades que articulan a cada uno de los agentes que integran el sistema.

Finalmente, este documento está compuesto por cinco capítulos, donde el primer capítulo describe los antecedentes de esta política pública y la metodología para elaborarla, el capítulo dos describe el marco normativo y los actores, el capítulo tres describe la situación actual de la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en Colombia, el capítulo cuatro aclara el marco conceptual y por último el capítulo cinco donde se plantean los lineamientos propuestos, los respectivos objetivos y acciones.

Se espera que esta propuesta de política pública contribuya a dinamizar de mejor manera el límite de las responsabilidades públicas, privadas y comunitarias en materia de gestión del riesgo de desastres.

⁵ Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: una estrategia para el desarrollo (2015-2025).

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	I
1. Antecedentes de la política.....	1
1.1 Metodología para formular los lineamientos de política pública.....	6
1.2 Enfoques de los lineamientos de política pública.	10
2. Marco Normativo Nacional e Internacional.	19
2.1 Marco internacional.....	19
2.2 Marco nacional	20
3. Situación actual de la incorporación de la política de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia.	30
3.1 Mapa de actores.-	31
3.2 Revisión normativa.-	37
3.3 Interacción de los actores en la actualidad en materia de Gestión del Riesgo.-	38
3.4 Conclusiones de la línea base.-	41
4. Marco Conceptual.....	51
4.1 Responsabilidad	51
4.2 Competencia.....	54
4.3 Relación competencias-responsabilidad-competencias	54
5. Lineamientos de política para la responsabilidad pública, privada y comunitaria en gestión del riesgo de desastres.....	62
5.1 Objetivo general.-	62
5.2 Objetivos específicos	62
5.3 Lineamientos, acciones y responsables.-	62

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Antecedentes para la construcción de este documento	7
Figura 2: Estructura del Estado	13
Figura 3: Esquema de interacción entre sectores en GRD.	32
Figura 4: Mapa de actores Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.	32
Figura 5: Estructura del Estado Colombiano.	33
Figura 6: Aproximación a la institucionalidad del sector privado.	36
Figura 7: Esquema de Protección Financiera Colombia	47
Figura 8: Contexto de la responsabilidad.	52
Figura 9: Competencias y responsabilidad.	55

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: El enfoque diferencial en gestión del riesgo en las políticas públicas nacionales	15
Tabla 2: Normatividad en relación con el derecho a la participación, control social y acceso a la información pública	27
Tabla 3: Organización comunitaria.....	35
Tabla 4: Alternativas jurídicas actualmente usadas para la formalización del mecanismo de coordinación.....	40
Tabla 5: Tipo de responsabilidad, instancia de investigación y sanción.....	52

La Gestión del Riesgo, es tarea de todos

¿Qué es el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo?

Es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que gestionan políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos y otros mecanismos que garanticen la gestión del riesgo en el País y la protección de sus habitantes; vela por la seguridad, el bienestar, la calidad de vida y aporta al desarrollo sostenible.

En el marco de sus tres líneas de acción, encontramos:

CONOCIMIENTO DEL RIESGO

- Identificación de escenarios de riesgo y generación de recursos necesarios para su intervención.
- Identificación de factores de riesgo: amenaza, exposición y vulnerabilidad.
- Análisis y evaluación del riesgo
- Monitoreo y seguimiento del riesgo

REDUCCIÓN DEL RIESGO

- Actividades de prevención
- Mitigación de riesgos existentes
- Procesos de planificación para la NO generación de nuevos escenarios de riesgo
- Protección financiera mediante instrumentos de retención y transferencia del riesgo

MANEJO DEL RIESGO

- Preparación mediante org...
- capacitación,
- p...



Sistema Nacional de Gestión del
Riesgo de Desastres

1. Antecedentes de la política.

Los lineamientos de política pública nacional de corresponsabilidad pública, privada y comunitaria en gestión del riesgo de desastres, que se expresa en el presente documento, fue el resultado de un proceso de reflexión institucional y construcción colectiva y participativa en el que actores públicos, privados y la sociedad civil desempeñaron un importante rol en su construcción.

A raíz de las grandes pérdidas sufridas por la ocurrencia del fenómeno La Niña (2010 – 2011), el Gobierno colombiano le solicitó al Banco Mundial, por medio del Departamento Nacional de Planeación, una evaluación de las políticas de gestión del riesgo y la formulación de recomendaciones estratégicas, a corto y largo plazo, que contribuyeran a reducir la afectación de la población y el impacto económico de los desastres (Banco Mundial, 2012).

Desde 2012 el país cuenta con una evaluación que confirma lo que las entidades del nivel nacional y otros niveles de organización gubernamental ya se habían planteado en múltiples escenarios: establecer los límites que los sectores privado, público, comunitario y, en general, la sociedad civil tienen en cada uno de los procesos de gestión del riesgo.

Como respuesta a las recomendaciones planteadas en el diagnóstico realizado por el Banco Mundial, el Gobierno colombiano en materia de gobernanza adoptó la política nacional para la gestión del riesgo de Desastres y establece el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) mediante la Ley 1523 de 2012 y mediante Decreto 4147 de 2011 creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) para coordinar el SNGRD.

Por otra parte en materia de fortalecimiento territorial la UNGRD creó el programa de asistencia técnica para asesorar la conformación de los Fondos municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, Planes Municipales, Distritales,

Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres e incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial.

Con respecto a las recomendaciones para fortalecer la gestión sectorial, la UNGRD desarrolló una política para el manejo de desastres en el marco de la Ley 1523 de 2012. Referente a las recomendaciones para llegar a un equilibrio entre la responsabilidad pública y la privada en materia de riesgos y desastres ha desarrollado mecanismos de participación de los agentes públicos, privados y comunitarios a través de ejercicios como:

- ✓ El reconocimiento que “la gestión del riesgo es responsabilidad de todos” y la vinculación de las entidades privadas y comunitarias en el SNGRD, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1523 de 2012.
- ✓ La vinculación del sector privado en instancias de coordinación de gestión del riesgo como en los Comités Nacionales de Reducción y de Manejo de Desastres, así como la participación en la comisiones asesoras de Conocimiento y Reducción del Riesgo.
- ✓ La firma del convenio marco 948-2011 entre el SENA y el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre para la formación de líderes comunitarios.
- ✓ Participación del sector privado en la reglamentación del artículo 42 de la Ley 1523 del 2012.
- ✓ La sanción de la Ley 1505 de 2012 “Por medio de la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta”, que buscaba incentivar precisamente la vinculación de la comunidad como fuerza para la primera respuesta, de manera organizada y articulada a las entidades operativas del SNGRD.

- ✓ Reunión Público - privada para la Gestión del Riesgo de Desastre: Alianzas por un País más Resiliente. 9 de diciembre de 2013. Alianza que se prorrogó mediante el otrosí 1 a la carta de entendimiento, cooperación interinstitucional, asistencia técnica y complementación suscrita entre la oficina de asistencia para desastres en el extranjero de la agencia de los estados unidos para el desarrollo internacional – USAID/OFDA/LAC, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, la Asociación Nacional de empresarios de Colombia – ANDI, Responsabilidad Integral Colombia y el Consejo Colombiano de Seguridad – CCS en agosto de 2016 y que continúa vigente.
- ✓ La realización del Taller Nacional Gestión del Riesgo y Enfoque Diferencial realizado en Bogotá en el año 2014 con el propósito de construir bases metodológicas y conceptuales para abordar la gestión del riesgo de desastres potenciando las características de grupos poblacionales específicos (étnico, género, primera infancia y niñez, adulto mayor, discapacidad y enfermedades especiales).
- ✓ La realización del “Taller Regional de Experiencias Comunitarias en Gestión del Riesgo de Desastres” en diferentes ciudades de país como fue Manizales y Barranquilla en 2014, en Amazonas en el 2015 con el mensaje: “En todo momento, en todo lugar yo reduzco el riesgo de desastres”
- ✓ La realización del SIMEX⁶ en el año 2016, donde hubo participación de entidades públicas, privadas, organismos operativos, organismos internacionales y comunidad.
- ✓ El plan estratégico de cooperación internacional en gestión del riesgo de desastres 2013-2015 que tenía el objetivo central de fortalecer las capacidades de las entidades públicas, privadas y comunitarias que



⁶ Ejercicio de Simulación o Simulation Exercise – SIMEX por sus siglas en inglés, es un Ejercicio de ESCRITORIO, (tipo juego de rol) con escenarios menores controlados, fortaleciendo las destrezas de los participantes en procesos de toma de decisión.

integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

- ✓ El plan estratégico de cooperación internacional en gestión del riesgo de desastres 2015-2018 que tiene por objeto profundizar las relaciones internacionales del país, a partir de los intercambios de experiencias, las contribuciones técnicas, financieras y tecnológicas que los demás países, y los organismos internacionales (multilaterales, no gubernamentales y de la sociedad civil) pueden realizar a los procesos de desarrollo social y/o económico del país, así como los apoyos que puede brindar el país a ellos

De igual manera en el año 2015 la UNGRD formuló el proyecto de inversión “Fortalecimiento de políticas e instrumentos financieros del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD de Colombia 2016 -2018” en el que se observó en el árbol de problemas planteado, como principal problema, la deficiente implementación de la política nacional de gestión del riesgo de desastres y donde se encuentra que una de las principales causas es la imprecisión desde lo normativo que defina el grado de responsabilidad de las entidades públicas, privadas y comunitarias sobre las formas y mecanismos de participación en la gestión del riesgo de desastres.

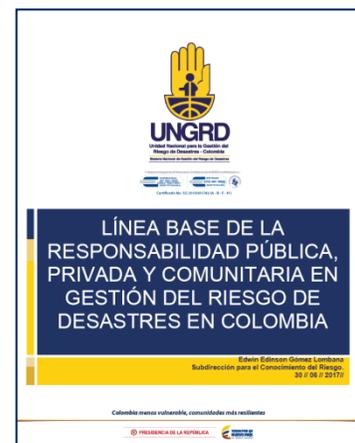
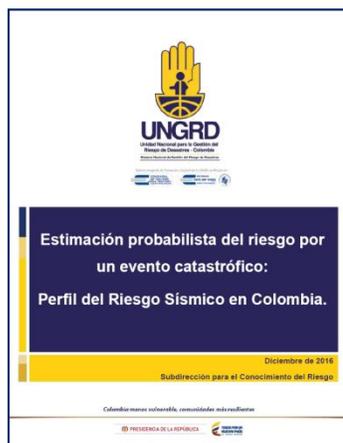
De acuerdo a la causa mencionada plantea el objetivo 2 del proyecto: “Establecer la responsabilidad de las entidades públicas, privadas y comunitarias sobre las formas y mecanismos de participación en la gestión del riesgo de desastres” y para lograrlo planea el producto: “Instrumento de análisis para toma de decisiones sobre la responsabilidad en la gestión del riesgo de desastres” a través de las siguientes actividades:

- ✓ Realizar una estimación probabilista del riesgo por un evento catastrófico.
- ✓ Definir los límites y alcances de la responsabilidad pública, privada y comunitaria en los procesos de la gestión del riesgo.

- ✓ Diseñar y socializar el instrumento de análisis para la toma de decisiones sobre la responsabilidad en la gestión del riesgo de desastre
- ✓ Aplicar el instrumento diseñado como caso pionero y piloto con una entidad interesada.

En este sentido, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres para dar cumplimiento a dicho objetivo desarrolló cinco documentos a saber:

- ✓ Estimación probabilista del riesgo por evento catastrófico: perfil del riesgo sísmico en Colombia.
- ✓ Identificación de actuaciones y competencias en Gestión del Riesgo de Desastres: Escenarios sismo y movimientos en masa en Bogotá – Línea base.
- ✓ Línea base de responsabilidad pública, privada y comunitaria en gestión del riesgo de desastres.
- ✓ Protocolo para la identificación de límites de responsabilidad pública y privada en materia de gestión del riesgo de desastres.
- ✓ Metodología, método e instrumento para identificar competencias públicas, privadas y comunitarias para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia.



La elaboración de dichos documentos ha permitido madurar la idea de los lineamientos de política pública de corresponsabilidad pública, privada y comunitaria que se proponen en este documento.



Finalmente para cumplir el objetivo trazado se espera en al año 2018 aplicar el protocolo, la metodología y los lineamientos de política pública en un caso piloto, para terminar de definir el instrumento de análisis para toma de decisiones sobre la responsabilidad en la gestión del riesgo de desastres, de tal manera, que el instrumento contribuya a las entidades municipales, de vigilancia y control a delimitar la responsabilidad en materia de gestión del riesgo de desastres.

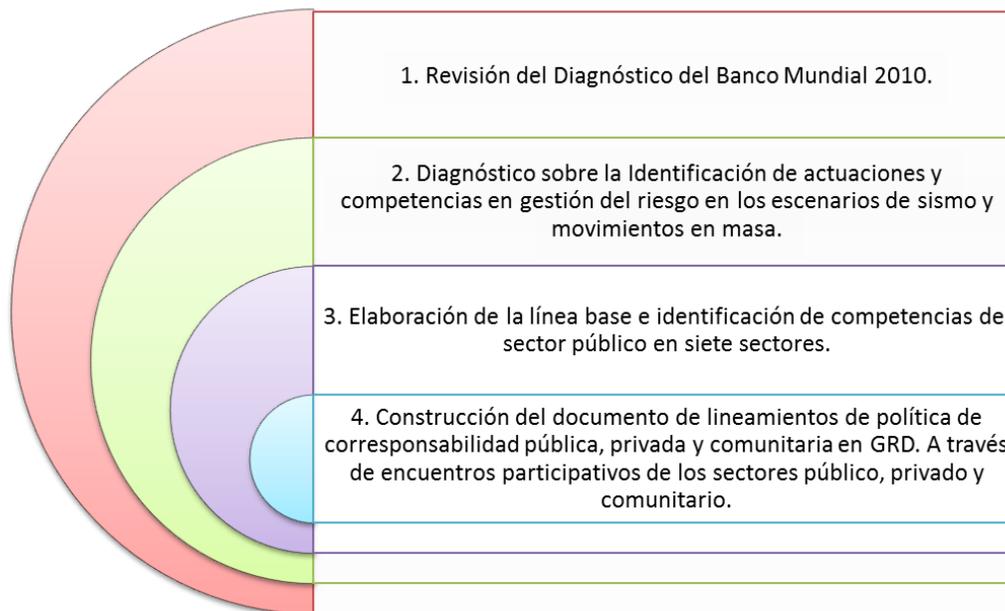
1.1 Metodología para formular los lineamientos de política pública.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, encargada de dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del SNGRD, así como de articular los niveles nacional y territorial, los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales en el SNGRD, formular y promover el cumplimiento de la normatividad del SNGRD (decretos, resoluciones, circulares,

conceptos y otras normas)⁷ erigió el proceso de construcción de estos lineamientos de política en cuatro momentos: ver

Figura 1.

Figura 1: Antecedentes para la construcción de este documento



Fuente: UNGRD, 2017

Primer momento, revisión del diagnóstico realizado por el Banco Mundial sobre la gestión del riesgo en Colombia, en el que se hacen recomendaciones en materia de protección fiscal del Estado colombiano ante la materialización del riesgo, recomienda establecer el rol y la responsabilidad de los agentes que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1523 de 2012, participan en la gestión del riesgo de desastres.

En un segundo momento se hizo el diagnóstico sobre la identificación de actuaciones y competencias de las entidades nacionales y de Bogotá en gestión del riesgo de desastres para los eventos sísmicos y movimientos en masa. En el cual se empleó un diseño metodológico observacional de estudio de caso tipo

⁷ Ley 1523 de 2012, artículo 18.

instrumental centrado en lo institucional. El método recurrió a fuentes de información primaria y secundaria, revisión documental, normativa y a la realización de entrevistas semiestructuradas a actores claves. El documento se desarrolló bajo tres componentes realizados de manera sincrónica:

- ✓ Fundamentación: Conceptualización y línea base.
- ✓ Piloto: Estudio piloto.
- ✓ Construcción de instrumento protocolo que permita identificar los límites de la responsabilidad pública y privada en materia de gestión del riesgo de desastres para los escenarios de riesgo sísmico y movimientos en masa.

El tercer momento se valoraron los documentos elaborados en la etapa anterior y se optó por seleccionar siete sectores de los veinticuatro (24) sectores de la administración pública⁸ para la construcción de una línea base e identificación de competencias del sector público en siete sectores (Agropecuario; Pesquero y Desarrollo Rural; Salud y de la Protección Social; Minas y Energía; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Vivienda, Ciudad y Territorio; Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y Transporte) y a partir de ella generar el documento “Metodología, método e instrumento para identificar competencias públicas, privadas y comunitarias para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia”.

La selección de los sectores se realizó teniendo en cuenta la influencia en la relación público-privado-comunidad, por su impacto en el territorio, a partir de las inversiones y proyectos que ejecutan y que terminan por transformar la vida de la comunidad, y por lo tanto requieren adoptar de manera cada vez más integral la Gestión del Riesgo de Desastres al desarrollo sectorial e intersectorial.

Una vez realizada dicha selección, se estableció la necesidad de adelantar un barrido normativo referente a cada uno de los sectores seleccionados (barrido

⁸ www.funcionpublica.gov.co

específico del sector) y otro barrio denominado intersectorial, en el cual se buscaba identificar decisiones normativas de alguno o algunos sectores que terminaran por impactar a otros. Este trabajo fue analizado a partir de la construcción de un mapa mental⁹ de la situación de la RPPC¹⁰, el cual se construyó con los siguientes componentes básicos:

- ✓ Marco normativo general
- ✓ Sector público
- ✓ Sector privado
- ✓ Comunidad
- ✓ Los conceptos

El cuarto momento consistió en la construcción del documento de lineamientos de política que retoma el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: una estrategia de desarrollo (2015-2025), que se basa en cada uno de los objetivos estratégicos y los programas que de ellos se derivan y la Ley 1523 de 2012 de acuerdo a los componentes del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

En tal sentido se planteó la realización de talleres participativos con el sector público y con el sector privado y comunitario, a partir del reconocimiento del mencionado plan, donde los participantes debían identificar acciones y actores responsables frente a cada proyecto para el sector privado y comunitario.

El taller con el sector público contó con una participación activa de más de 50 personas representadas en 39 entidades; y el taller del sector privado contó la participación de 8 agremiaciones de diferentes sectores productivos y dos representantes de las organizaciones comunitarias de tercer y cuarto nivel.

⁹ Para estructurar y desarrollar el mapa mental frente a la RPPC en GRD, se utilizó la herramienta en línea coggle.it.

¹⁰ Responsabilidad Pública, Privada y Comunitaria.

Armonizar con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres las líneas de acción de la presente política, resulta estratégico en la medida en que los dos instrumentos guían las actuaciones de todos los actores del sistema hacia un solo horizonte, y permite coordinar los esfuerzos que se requieren en los diferentes espacios de gobernanza de la gestión del riesgo de desastres y así evitar la duplicación de esfuerzos y recursos.

1.2 Enfoques de los lineamientos de política pública.

Los enfoques de esta política pública son la gestión del riesgo basada en los derechos humanos, sectorial, intersectorial y diferencial.

Utilizar el **enfoque de derechos humanos para orientar la gestión del riesgo de desastres** contribuye a la reducción del riesgo. Asimismo, la observancia de los derechos humanos permite la reducción de la desigualdad – raíz e impulsora de los problemas del desarrollo y causa profunda de los desastres– y de la vulnerabilidad, pues aumenta la resiliencia para hacer frente a los desastres causados por fenómenos naturales. Esta perspectiva reconoce a las personas como titulares de derechos y se convierte en el marco referencial del desarrollo del proceso de gestión del riesgo en sus diferentes componentes.

Desde el proceso de conocimiento, es incuestionable que toda medida para reducir los riesgos de desastres tiene como meta cumplir con los derechos humanos y de las comunidades, entre ellos, el acceso sin límites al conocimiento y la información vinculada al riesgo donde viven, al igual que las medidas oportunas que deben tomarse.

En ese sentido, llegar a la sociedad con un lenguaje apropiado, que traduzca todos los tecnicismos con el propósito de dar a conocer el conocimiento fundamental –de manera simple y directa– es un reto para el proceso de conocimiento y la comunidad científica. El debate de los científicos con el no-experto daría la oportunidad de entender mejor el lado social y los asuntos

relacionados con los valores, que para muchos grupos sociales constituyen cuestiones y principios fundamentales.

En esta misma dirección, la participación activa de la comunidad en la generación de conocimientos permite sentido de justicia y responsabilidad de los participantes, además, evita la resistencia de las personas que –de algún modo– resultan afectadas por las decisiones que se toman en la aplicación del conocimiento.

La participación y educación, con miras a mejorar la capacidad de las personas para hacer frente a los desastres causados por fenómenos naturales, ayuda a todos los implicados a comprender mejor la complejidad de las cuestiones en torno a las dinámicas naturaleza-sociedad que generan riesgos de desastres, con el fin de alentar a las poblaciones locales afectadas (organizaciones de base, minorías, poblaciones rurales y mujeres) a que intervengan activamente en el desarrollo de su país y expresen sus prioridades.

Aplicado a asuntos vinculados con la reducción del riesgo de desastres, este enfoque pone de manifiesto que las personas, en particular las que se consideran vulnerables, no deben ser excluidas y se les debe asignar la oportunidad de participar y hacer contribuciones al proceso de toma de decisiones –expresamente– en áreas relacionadas con su bienestar.

Adaptado al manejo del desastre, el enfoque de derechos evidencia que los impactos devastadores de un fenómeno pueden alterar el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas afectadas y el riesgo de que una intervención inadecuada profundice el quebrantamiento de los derechos de los grupos más vulnerables.

Finalmente, el enfoque de derechos humanos para orientar la gestión del riesgo busca la aplicación armónica de planes, programas y estrategias bajo los

principios de concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y corresponsabilidad; y vela por el respeto, la garantía y goce de los derechos humanos de todos los ciudadanos, como actores clave en su propio desarrollo.

En cuanto al **enfoque sectorial**, la gestión del riesgo de desastres como proceso social, requiere de acciones articuladas y esfuerzos de los diferentes agentes de la sociedad para alcanzar territorios seguros y sostenibles, esto permite el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, entre los que se encuentra mantener la seguridad e integridad territorial. En Colombia la estructura del estado se divide en sector centralizado y descentralizado como se observa en la figura 2.

La sectorización se refiere a la organización política del Estado donde se integra un conjunto de entidades que comparten temas, áreas de políticas o áreas de la acción social que, bajo la cabeza de una entidad, los diferentes niveles territoriales se organizan, dirigen, controlan, ejecutan y evalúan las acciones en un determinado campo en el que concurren y se complementan para cumplir el plan de gobierno¹¹.

En la gestión del riesgo de desastres, la sectorización posibilita un abordaje desde diferentes enfoques que suman esfuerzos del Estado que, coordinados con los sectores privados y comunitarios, permiten un trabajo con ventajas, como acciones en búsqueda de objetivos comunes para la productividad y la provisión de bienes, y servicios en pro del desarrollo sostenible, así como el aumento o desarrollo de acciones innovadoras, creativas y la incorporación de experiencias y capacidades en los territorios.

¹¹ Hernandez, C. (2014). Los enfoques de la intersectorialidad de las políticas públicas. Obtenido de: <http://odam-ca.org/recursos/insumos/biblioteca/enfoques-intersectorialidad-politicas.pdf>

Figura 2: Estructura del Estado



Fuente: Manual de Estructura del Estado, 2012. Departamento Administrativo de la Función Pública.

El **enfoque intersectorial** propone sinergias entre los diferentes involucrados que llevan a acciones coordinadas y que para ello, se requiere reconocer la interdependencia entre sectores y establecer objetivos comunes que conduzcan a la acción desde las voluntades sectoriales¹², es decir, el trabajo intersectorial complementa al sectorial en la medida en que se amplía el abanico de posibilidades al robustecerse los recursos propios de cada sector: saberes, experiencias, medios de influencia, recursos económicos, entre otros y que se ven reflejados en las acciones ejecutadas en el territorio.

¹² Repetto, F. (2009). Coordinación y gestión pública integral: Notas conceptuales. En F. R. al., lexioes para Iberoamérica: Plenejamento Estratégico. Ref Brasilia: ENAP. S. P. & D. M. (Julio - diciembre de 2015). Generalidades sobre la gestión del riesgo como derecho colectivo. Clínica Jurídica de Interés Público. UNAULA, 2, 103-124

Teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico y las diferentes herramientas de planificación en Colombia convocan a todos y cada uno los actores y que estos han identificado la necesidad de involucrar la gestión del riesgo en sus diferentes operaciones de negocio y, conscientes de la necesidad de aunar esfuerzos integrales; la intersectorialidad ha resultado la mejor estrategia para materializar las diferentes propuestas de acción que estos lineamientos de política proponen, a la vez que identifican sus aportes en cada uno de los procesos de la gestión del riesgo.

El **enfoque diferencial** propone tomar en cuenta las necesidades particulares de una población en la provisión de los servicios bien sea proporcionados por el sector público o privado. La ruta trazada por el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, como herramienta que permite materializar la corresponsabilidad de todos los actores en la gestión del riesgo de desastres, insiste en el llamado a la participación ciudadana, reconociendo que la participación tiene matices que están de acuerdo con las características particulares de los ciudadanos desde su propia condición y dinámicas sociocultural, económica y política.

En este sentido, los lineamientos aquí planteados señalan la necesaria presencia de los diferentes grupos poblacionales en las instancias y ámbitos de gobernanza del riesgo, en su condición de sujetos de derechos y responsabilidades. Bajo los planteamientos y avances en marcos de políticas públicas para poblaciones diferenciales que definen acciones positivas y concretas en gestión del riesgo (ver Tabla 1) alineadas con la Ley 1523 de 2012, se genera articulación desde los sectores público, privado y comunitario para favorecer siempre la diversidad y pluriculturalidad en todos los ámbitos, para bienestar y progreso de toda la población del país.

Tabla 1: El enfoque diferencial en gestión del riesgo en las políticas públicas nacionales

Marcos nacionales		
Grupo poblacional	Política pública	Acciones positivas
Género	Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> • La disminución de los factores de riesgo o vulnerabilidad frente a hábitat y ambiente. • Incorporación del enfoque diferencial de género en las acciones para la mitigación de riesgos ambientales en áreas prioritarias de crecimiento y desarrollo del país. • Fortalecimiento del enfoque de género en los programas de prevención y protección que desarrolla el Gobierno Nacional.
	Política Nacional de Discapacidad e inclusión social (2013-2022).	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de un mapa local de riesgos con la variable discapacidad: • Definición de protocolos de atención. • Descripción de los mecanismos de emergencia existentes para personas con discapacidad. • Conocer los niveles de prioridad generalmente asociados a los niveles de dependencia de la persona con discapacidad. Sensibilizar sobre las necesidades especiales de las personas con discapacidad ante estas situaciones de riesgo y otras vulnerabilidades. • Implementar estrategias como RBC en los ámbitos individual, familiar y comunitario, acciones posibles y factores protectores en cada una de las etapas: antes, durante y después de una situación extrema.
Primera infancia, infancia, adolescencia y familia	Manual operativo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.	<ul style="list-style-type: none"> • Asesorar y acompañar a las entidades del SNBF o su comité ejecutivo en la formulación de sus planes para la incorporación del tema de gestión del riesgo de desastres con el fin de identificar riesgos y establecer proyectos de inversión para intervención física de las instalaciones donde se prestan servicios a niñas, niños y adolescentes de manera que se garantice la protección de la vida. En materia de manejo de desastres es necesario fortalecer las formas adecuadas de atención a niñas, niños y adolescentes cuando hay un desastre a través de protocolos de atención en el ámbito municipal, en coordinación con los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo e incluso para eventos de gran magnitud. Velar por la articulación del SNBF con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con miras a garantizar la protección integral de niñas, niña y adolescentes (Ley 1098/2006 Art. 17 al 37).
Primera infancia, infancia, adolescencia y familia.	Ley 1098 de 2006	Artículos 15 y 20: los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra los riesgos y efectos producidos por desastres naturales y demás situaciones de emergencia.

Marcos nacionales		
Grupo poblacional	Política pública	Acciones positivas
Adopción del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2025	Decreto 308 de 2016	Objetivo estratégico 5: Fortalecer la Gobernanza, la educación y comunicación social en la gestión del riesgo con enfoque diferencial, de género y diversidad cultural.

Fuente: Elaboración propia UNGRD, 2017

Respecto a los territorio indígenas El DANE reportó para el 2005¹³ la existencia de 87 pueblos indígenas; mientras que la Organización Nacional Indígena de Colombia informó la presencia de 102 pueblos indígenas¹⁴; por otra parte, el Departamento Nacional de Planeación enumeró 770 resguardos existentes en 226 municipios y en 12 corregimientos departamentales en Amazonas, Guainía y Vaupés (DNP, 2013). En 2005 se reportó una población indígena de 1.378.884 personas que representaban el 3.33% del total nacional; de estas, 1.081.399 (78.4%) se encontraban en áreas rurales y 297.485 (21.6%) en sectores urbanos.

Teniendo en cuenta que las comunidades indígenas son parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, éste reconoce y es consecuente con la necesidad de asegurar la participación de las comunidades indígenas en la generación de espacios y articulación de acciones tendientes a gestionar el riesgo de desastres y la sostenibilidad del territorio; en este sentido, es necesaria la implementación en los planes de vida de los procesos de gestión del riesgo desde las diferentes cosmovisiones.

Para tal fin, se han reconocido los diálogos interculturales como una estrategia para generar la identificación de las respectivas responsabilidades entre las jurisdicciones tradicionales y administrativas territoriales en el ejercicio de la gestión del riesgo y planificación; tales diálogos son orientados a la generación de acuerdos que lleven a diseñar planes e incluyan, en el proceso de conocimiento, el

¹³ DANE, 2005.

¹⁴ ONIC, 2013.

reconocimiento de los saberes tradicionales del territorio y el necesario encuentro de saberes entre las entidades generadoras de conocimientos del orden nacional y de índole privado. En el proceso de reducción del riesgo es necesario el acompañamiento en el diseño de estrategias y medidas preventivas.

Frente al manejo del desastre, se debe incluir en los planes de vida de las comunidades indígenas la elaboración de planes de contingencia, asimismo, la planeación de mecanismos de preparación para la respuesta, según el riesgo latente en los territorios, con una visión de territorio más que jurisdiccional, teniendo presente las atribuciones legales y la autonomía de dichas comunidades.

En el proceso de establecer las responsabilidades, es necesario que quienes implementan la política hagan efectivos los diálogos interculturales teniendo en cuenta:

- En los espacios de gobernanza de gestión del riesgo exista el componente de inclusión, tal y como lo indica el sistema político democrático, el respeto a la diferencia y a los Derechos Humanos.
- El respeto por la organización de los cabildos y comunidades.
- La necesidad de potenciar las capacidades de las comunidades mediante el acceso universal a la comunicación del riesgo.
- La comprensión de los procesos endógenos que produce apropiación local.
- En la coproducción de conocimiento se reconozcan los saberes ancestrales y populares sobre el territorio, que poseen sus pobladores.



2. Marco Normativo Nacional e Internacional.

2.1 Marco internacional

El Marco de Acción de Hyogo jugó un importante papel en la sensibilización del público y las instituciones frente a la gestión del riesgo de desastres. Fue el punto clave para generar un compromiso político que permitió considerar e impulsar medidas desde diferentes actores. En el caso de Colombia, se avanzó en la comprensión del riesgo de desastres, en el fortalecimiento de la gobernanza e instituciones para la gestión del riesgo de desastres, a la vez que se robusteció la preparación para una respuesta eficaz, y la mejor recuperación y reconstrucción.

El actual Marco de Sendai es un elemento orientador para el establecimiento de la responsabilidad pública, privada y comunitaria en materia de gestión del riesgo desde el resultado:

[...] Prevenir la creación de nuevos riesgos de desastres y reducir los ya existentes a través de la implementación de medidas integrales e inclusivas de tipo económico, legal, social, de salud, cultural, educativo, ambiental, tecnológico, político e institucional, que prevengan y reduzcan la exposición a los peligros y la vulnerabilidad ante los desastres, aumenten la preparación para respuesta y recuperación, y así fortalezcan la resiliencia.

Para el logro de este resultado es necesario el trabajo mancomunado de los sectores público y privado para la reducción del riesgo de desastres, tal y como lo señala el objetivo número 3 del Plan Nacional de Desarrollo: “Lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático”¹⁵. Esto se destaca como una prioridad nacional.

¹⁵ Ley 1753 de 2015 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

2.2 Marco nacional

Este apartado considera, desde la **Constitución Política de Colombia de 1991**, los articulados que requieren ser abordados por los diferentes actores para la construcción conjunta de lineamientos de política y para aclarar esas líneas grises que llevan a la confusión de la corresponsabilidad de los agentes público, privado y comunitario en la gestión del riesgo de desastres.

En un marco totalizante de actores, la Constitución Política implanta múltiples mecanismos para el orden social, aplicables a la gestión del riesgo que resultan imperantes a la hora de fijar corresponsabilidades. Desde luego todos los principios de un ambiente sano y los derechos colectivos, entre otros, son relevantes, pero para este apartado se retoman los aspectos clave a la hora de establecer esas competencias, obligaciones y deberes que llevan a la corresponsabilidad de la gestión del riesgo de desastres, a saber:

El artículo 2 de la Constitución Política afirma que las autoridades de la república han sido instituidas para proteger la vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades de todas las personas residentes en Colombia; y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Aunque la amplitud de este principio no deja clara la responsabilidad de cada uno, sí es manifiesto que las entidades estatales –en sus responsabilidades y competencias– tienen la posibilidad de hacer un llamado a los diferentes actores y clientes, tanto de los servicios que prestan, como de los derechos que garantizan, para fijar responsabilidades y así –conjuntamente– contribuir con los fines del Estado desde el sector al que están inscritas y para el que han sido creadas, teniendo en cuenta el nuevo enfoque de prevención del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

En este sentido es importante reflexionar sobre el imperativo del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia que consagra el deber *del “[...] Estado de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados*

por acción o la omisión de las autoridades públicas”. En este contexto, el Estado puede estar obligado a responder por las consecuencias lesivas de los desastres por fenómenos; aunque la Corte Constitucional ya ha establecido que el cumplimiento de esta obligación depende de la capacidad del Estado. Es importante que las entidades –mediante la participación de los diferentes actores que forman el sector que representan– creen acuerdos en pro de la vulneración que la materialización del riesgo puede generar a las finanzas del Estado, al desarrollo del sector productivo y al impacto en la vida cotidiana.

En el caso de los actores privados y comunitarios, es ideal que ambos conozcan y gestionen, en la medida de lo posible, sus propios riesgos; en este sentido se hace referencia al artículo 95 de la Constitución Política –especialmente– a los numerales 1, 2, 5 y 8, con los que se busca señalar –de manera específica– que en materia de gestión del riesgo, con enfoque de prevención, es necesario que los ciudadanos aporten a la protección de la vida, los bienes y medios de vida, pues es desde ahí que, como miembros del Estado, se contribuye a la gestión del riesgo.

En términos generales, los actores privados y comunitarios, en cuanto a responsabilidad, están sujetos a lo establecido en la Constitución Política en el artículo 6: *“Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes”*. En el artículo 78:

“La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.

En el artículo 41: *“En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución”*

En el artículo 334 modificado por el art. 1, Acto Legislativo 003 de 2011, Desarrollado por la Ley 1695 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:

“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales”

En el artículo 355 desarrollado por el Decreto Nacional 2459 de 1993:

“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

El **marco normativo** en materia de responsabilidad de los sectores distingue el marco normativo general para la implementación de los lineamientos de política necesarios para el buen desarrollo de las relaciones públicas, privadas y comunitarias en las intervenciones en el territorio, con el objetivo de adelantar una gestión del riesgo de desastres que aporte al desarrollo sostenible del país.

Desde el sector privado –en general– los empresarios suelen tener un claro conocimiento de todo lo que rodea su empresa, no solo en términos geográficos, también, en lo concerniente con el conjunto de reglas y leyes que conducen su operación, y de todas las actividades relacionadas –directa e indirectamente– con la empresa¹⁶ que se rigen bajo el principio de apego al marco legal¹⁷; esto desarrolla la capacidad para evaluar –dentro del marco de la ley– si sus actividades en el entorno inmediato son legítimas y socialmente válidas.

En este sentido el **Código Civil** sancionado el 26 de mayo de 1873 y con Ley 57 de 1887, art. 4o. Con arreglo al artículo 52 de la Constitución de la República, declárase incorporado en el Código Civil el Título III (arts. 19-52) de la misma Constitución dedica el título XXXIV a la RESPONSABILIDAD COMÚN POR LOS DELITOS Y LAS CULPAS del artículo 2341 al 2360 en cuanto se refiere a los particulares, resaltándose los artículos 2341 y 2347 así:

¹⁶ World Bank Group, 2006, p.2

¹⁷ Ibid., 2006, p. 4

“ARTICULO 2341. RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL. El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido”.

“ARTICULO 2347. RESPONSABILIDAD POR EL HECHO PROPIO Y DE LAS PERSONAS A CARGO. Toda persona es responsable, no sólo de sus propias acciones para el efecto de indemnizar el daño sino del hecho de aquellos que estuvieren a su cuidado”.

Igualmente el **Código de Comercio** sancionado mediante Decreto 410 de marzo 27 de 1971, dedica el título V – DEL CONTRATO SEGURO, establece las reglas aplicables para el contrato de seguro y es claro en indicar que se trata de un contrato consensual y bilateral, entre otro. Es decir, es un contrato que no es de adhesión, en la medida en que las partes pueden negociar las condiciones del contrato y no es unilateral, dado que supone la existencia de dos partes, con obligaciones para ambas partes (art. 1036). El contrato de seguro se compone del: 1. Interés asegurable. 2. El riesgo asegurable. 3. La prima del seguro. 4. La obligación condicional del asegurador (art. 1045); siendo el riesgo aquel “... *suceso incierto que no depende exclusivamente de la voluntad del tomador, del asegurado o del beneficiario, y cuya realización da origen a la obligación del asegurador*” (art. 1054).

Este recuento permite evidenciar que el marco normativo actual define las reglas aplicables del contrato de seguro y son aplicables a las relaciones entre particulares.

Con respecto a lo público el Departamento Administrativo de la Función Pública elaboró el Manual de Estructura del Estado, en el cual se recopila la organización del estado, las respectivas funciones de cada uno de las ramas (ejecutiva, legislativa, judicial), órganos, entes, corporaciones y entidades del estado, así como, las normas que aplican a cada uno.

En materia de política el Gobierno Nacional mediante la **Ley 1523 de 2012** 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; de la cual se resalta el artículo 2 – De la responsabilidad:

“La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo. entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades”.

De igual forma se resaltan los artículos 13 y 31 de la mencionada Ley en la se estipula responsabilidad en materia de gestión del riesgo de desastres de manera general para los entes territoriales:

Artículo 13. Los Gobernadores en el Sistema Nacional. Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben 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.

Parágrafo 1°. Los Gobernadores como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.

Artículo 31. Las Corporaciones Autónomas Regionales en el Sistema Nacional. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, que para efecto de la presente ley se denominarán las corporaciones autónomas regionales, como integrantes del sistema nacional de gestión del riesgo, además de las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen. Apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo.

Parágrafo 1°. El papel de las corporaciones autónomas regionales es complementario y subsidiario respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones, y estará enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio y, por tanto, no eximen a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

Parágrafo 3°. Las corporaciones autónomas regionales como integrantes de los consejos territoriales de gestión del riesgo, en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, deben apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación.

De igual manera mediante el **Decreto 308 de 2016** “Por el cual se adopta el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres” como la carta de navegación del país para los próximos 10 años¹⁸ se observa se atribuye responsabilidad a las entidades del estado y a los entes territoriales frente a cada uno de los proyectos del plan.

Para fortalecer el marco de las responsabilidades en la Subsección 2 del **Decreto 2157 del 20 de diciembre de 2017** mediante el cual se adoptan

¹⁸ Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: una estrategia para el desarrollo (2015-2025).

directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la ley 1523 de 2012; se dedica establece el ámbito de aplicación y responsables.

Por otro lado, un **fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (auto del 02 de agosto de 2017)** establece la responsabilidad y competencia de las autoridades públicas, integrantes del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, sin embargo, no incluye el sector privado ni comunitario.

Desde el sector comunitario, a partir del principio constitucional de participación, Colombia ha venido desarrollando todo un marco político-administrativo, normativo y social en pro del fortalecimiento de la participación ciudadana en el desarrollo de la vida nacional. En la Tabla 2 se consolida la estructura normativa que el país ha adoptado en desarrollo de este fin esencial del Estado.

Tabla 2: Normatividad en relación con el derecho a la participación, control social y acceso a la información pública

	Marco normativo	Descripción
Normas que consagran la participación ciudadana y el control social como un derecho.	Ley 80 de 1993	Artículo 66
	Ley 1757 de 2015	Artículos 61 y 63
Normas que establecen que las entidades públicas deben promover y apoyar el control social.	Ley 1551 de 2012	Artículo 6 numeral 5
	Ley 1757 de 2015	Artículo 2
	Ley 136 de 1994	Artículo 178
Normas que establecen que las entidades públicas deben promover y apoyar el control social.	Ley 1530 de 2012	Artículo 57
	Ley 1454 de 2011	Artículos 64 y 78
	Ley 80 de 1993	Artículo 66
	Decreto 414 de 2013	Artículo 6
Normas que soportan el derecho de acceso a la información pública o la relación con entidades del Estado.	Ley 1712 de 2014	Artículo 4
	Ley 1530 de 2012	Artículo 71

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Transparencia por Colombia, 2017, pp. 42 – 43

Como se observa, el derecho a la participación ciudadana ha venido mostrando importantes desarrollos, no solo normativos, sino de apropiación y comprensión por parte de la ciudadanía; por esto es que la comunidad organizada o no, no puede escudarse en la ausencia de un marco regulatorio que le permita intervenir en el destino de su territorio –por el contrario– solo el uso de los mecanismos de participación hace práctico el concepto de la democracia participativa; es allí en donde recae la competencia comunitaria de hacer parte de los procesos de ordenamiento, planificación y gestión de su territorio.

Por lo anterior, la participación en el diseño y ejecución de políticas públicas por parte del empresariado es prioritaria, toda vez que el desarrollo productivo está estrechamente ligado al desarrollo de sus habitantes¹⁹. La formulación de planes de nación de largo plazo, la ejecución de las acciones y cambios estructurales, así como la evaluación de los resultados, son funciones que el sector privado ha de compartir con los gobernantes para garantizar su continuidad y consecución de metas, siempre y cuando las responsabilidades sean claras y compartidas en materia de gestión del riesgo de desastres.

Las prácticas de interacción con las decisiones gubernamentales, y el diseño e implementación contribuyen a generar un mejor clima de negocios²⁰ tanto para lo público como para lo privado.

¹⁹ Ibid., 2006, p. 4

²⁰ World Bank Group, 2006, p. 6



3. Situación actual de la incorporación de la política de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia.

Como se mencionó en capítulos anteriores el Banco Mundial en el 2012 publicó el documento *“Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia Un aporte para la construcción de políticas públicas”* en el cual hizo varias recomendaciones en materia de política pública, a lo cual el Gobierno colombiano respondió con la sanción de la Ley 1523 de 2012.

Desde que se sancionó la Ley 1523 de 2012 el Gobierno Colombiano inició la tarea de dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a través de la creación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Para ello, planteó en la política los ámbitos de actuación (nivel nacional, regional, departamental, distrital y municipal) y las instancias de orientación y coordinación, a saber:

- ✓ Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo
- ✓ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
- ✓ Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo
- ✓ Comité Nacional para la Reducción del Riesgo
- ✓ Comité Nacional para el Manejo de Desastres
- ✓ Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo.

Las mencionadas instancias tienen definidos integrantes tanto del sector público como privado como es el caso de los Comités Nacionales para la Reducción del Riesgo (Representante FASECOLDA y un representante de las Universidades privadas) y Manejo de Desastres (Representante Cruz Roja Colombiana) con unas funciones que están encaminadas a asesorar, aprobar,

emitir, establecer, orientar, propender, formular, fomentar, articular acciones en materia de gestión del riesgo de desastres. En el caso del Consejo Nacional para la Gestión del riesgo está conformado por el alto gobierno, con posibilidad de invitación al sector privado, organismos de asistencia humanitaria y organizaciones no gubernamentales, así como el Comité Nacional para el Conocimiento de Riesgo. Los Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo están conformados por miembros del sector público, organismos humanitarios, representantes del sector privado y comunitario.

En dicho marco la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres celebró un convenio con la Universidad Central con el objeto de realizar investigación para formular el documento: *“Identificación de actuaciones y competencias en Gestión del Riesgo de Desastres: Escenarios sismo y movimientos en masa en Bogotá – Línea base”* el cual fue base para elaborar el documento: *“Línea base de responsabilidad pública, privada y comunitaria en gestión del riesgo de desastres”*.

En la mencionada línea base se tuvo en cuenta la revisión de competencias, la revisión normativa, se realizó un esquema que ilustra el porqué de las confusiones del límite de la responsabilidad entre las entidades bien sea del sector público o privado en materia de gestión del riesgo de desastres (ver Figura 3); de igual manera se realizó un mapeo de actores que inciden en la Gestión del Riesgo de Desastres y su interacción, donde se encontró lo que se describe en los siguientes subtítulos.

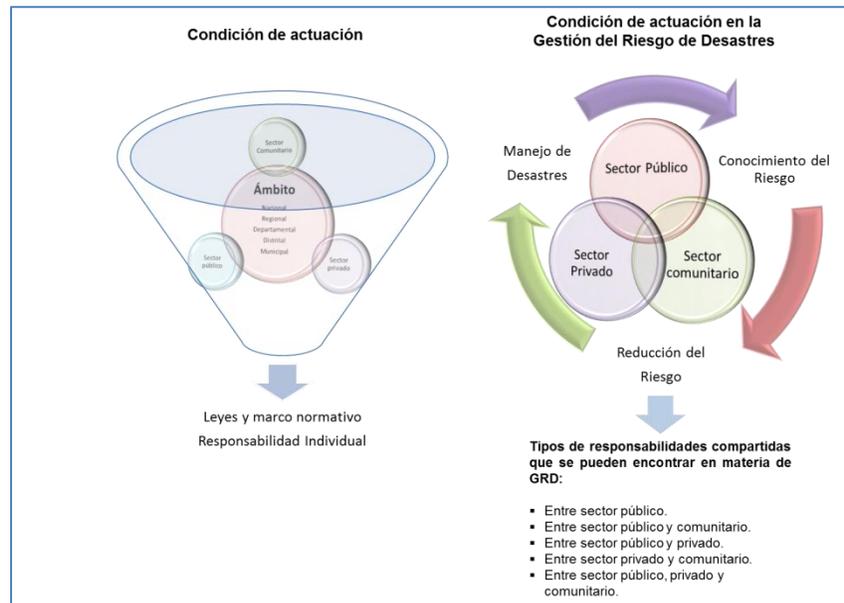
3.1 Mapa de actores.-

La gestión del riesgo de desastres, como se ha mencionado, involucra factores naturales, sociales, culturales, económicos y políticos, tal complejidad necesita una intervención multidisciplinaria y la articulación de acciones de los actores involucrados (artículo 2, ley 1523 de 2012) en el marco de su corresponsabilidad e intereses.

En el mapa de actores, se presentan los diferentes involucrados en el marco del Sistema de Nacional de Gestión del Riesgo (ver

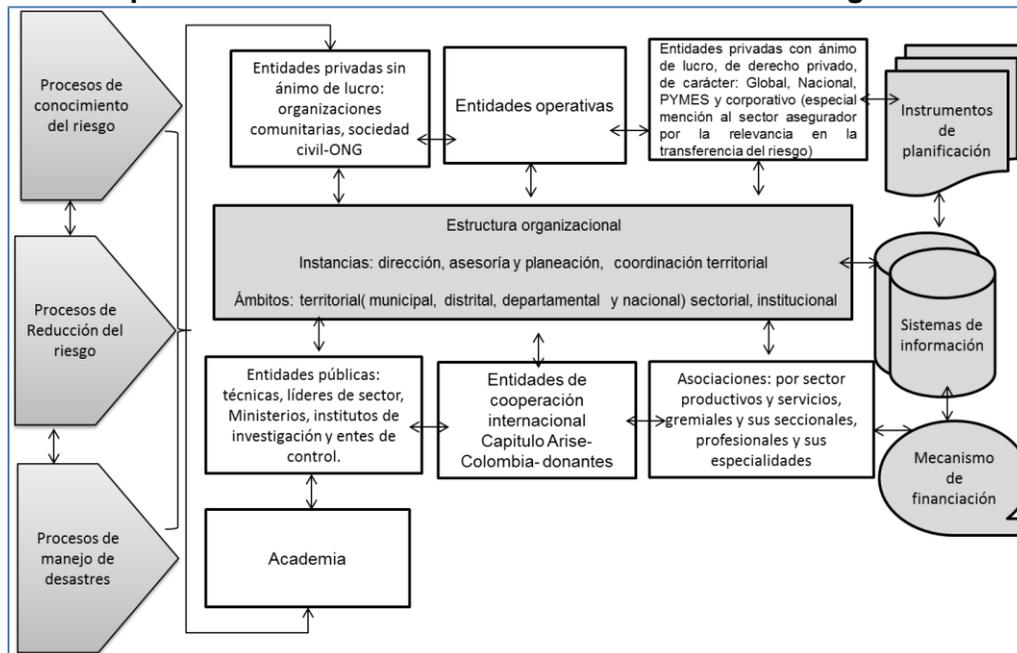
Figura 4); posteriormente se presenta un mapa de la estructura del estado (ver Figura 5), los actores privados y comunitarios.

Figura 3: Esquema de interacción entre sectores en GRD.



Fuente: UNGRD, 2017

Figura 4: Mapa de actores Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

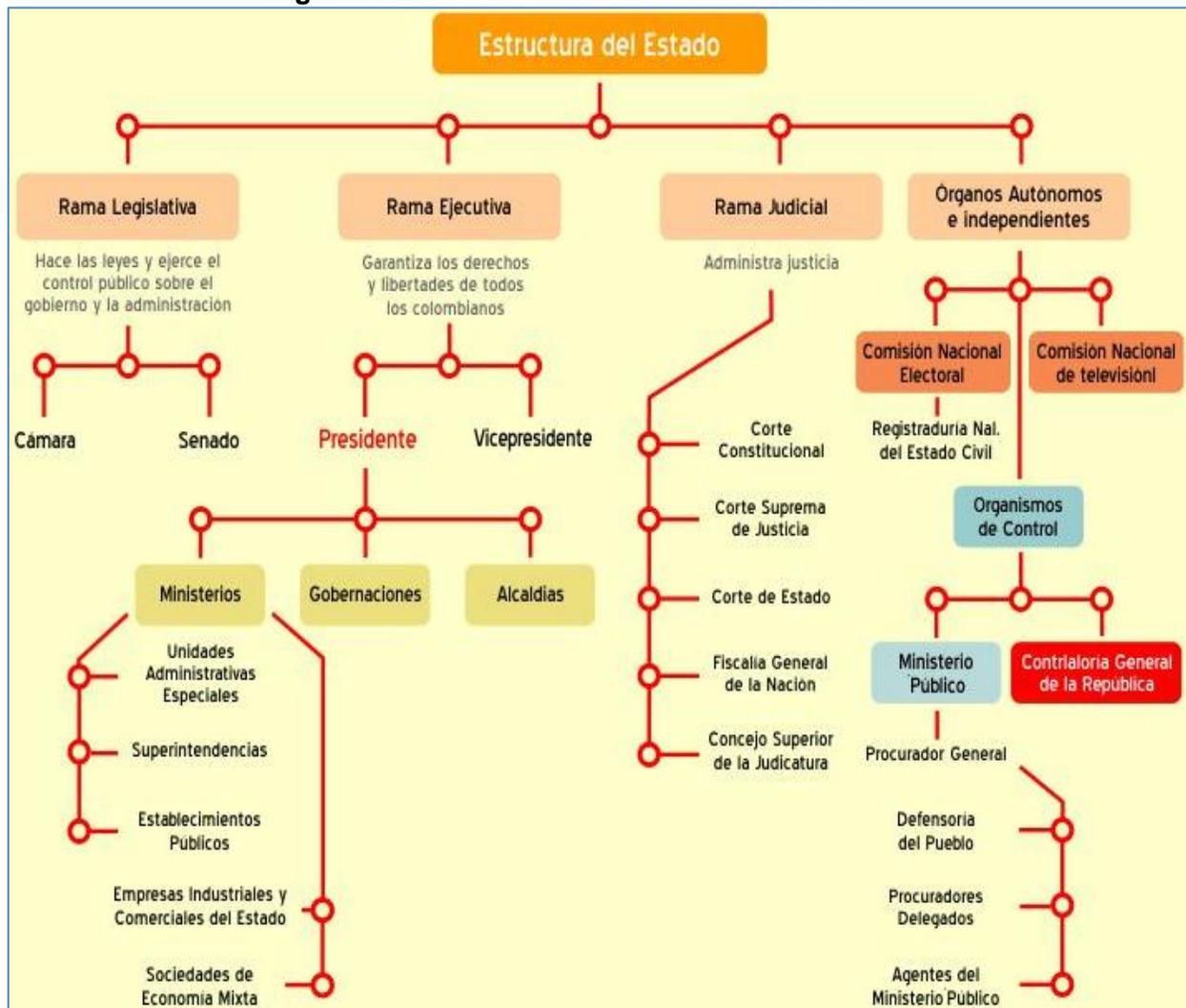


Fuente: UNGRD, 2017

En la Figura 5 se muestra un organigrama descriptivo del estado Colombiano, basado en la Constitución Política de 1991. El organigrama presenta

las tres ramas del poder público (Legislativa, Ejecutiva y Judicial), los organismos de control y otras entidades y organizaciones que componen el Estado colombiano. La Rama Ejecutiva está conformada a nivel nacional por el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias. A nivel departamental está conformada por los Gobernadores y las secretarías de gabinete; y a nivel municipal o distrital por los Alcaldes y sus secretarios de gabinete.

Figura 5: Estructura del Estado Colombiano.



Fuente: Estructura General del Estado Colombiano Contraloría General de la República (CGR, 2015)

Los actores comunales se constituyen por medio de la acción comunal, esta es definida como una expresión social, autónoma y solidaria de la sociedad civil que se organiza para promover un desarrollo integral y sostenible del territorio, se eligen a partir de la democracia participativa en función e interés del desarrollo de la comunidad.

En el contexto anterior, existen tres instancias de participación comunitaria, de origen formal, que resultan de interés para la gestión del riesgo, a saber:

- ✓ El Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial que lo define el Decreto 1027 de 2000.
- ✓ El Consejo Territorial de Planeación. creado por disposición constitucional - artículo 340-.
- ✓ La Ley 1505 de 2012. Sub-sistema nacional de voluntarios en primera respuesta.

El Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial que lo define el Decreto 1027 de 2000, como instancia asesora de la Administración Municipal en materia de ordenamiento territorial, el cual debe conformar los alcaldes y que debe estar integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo territorial.

Así mismo, los curadores urbanos deben formar parte de este Consejo en las ciudades donde exista la institución. Dentro de las funciones de este Consejo está el seguimiento del Plan de Ordenamiento Territorial y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea el caso.

El Consejo Territorial de Planeación, por su parte, es una instancia territorial de planeación, creado por disposición constitucional -artículo 340- para garantizar la participación ciudadana en la construcción y seguimiento de políticas públicas a nivel territorial, en virtud del principio de la planeación participativa. Está integrado también, por representantes de la comunidad de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias. Su instancia es de carácter

obligatoria y tienen plazo de 30 días máximo para proponer ajustes o aprobar los planes o esquemas de ordenamiento territorial.

La Ley 1505 de 2012, por la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta; que tiene por objeto reconocer y estimular la labor de los voluntarios que hacen parte del mismo y potenciar su formación y competencias ciudadanas.

En la Tabla 3 se presenta la organización comunitaria y las instancias de participación de interés para la gestión del riesgo.

Tabla 3: Organización comunitaria.

Grado	Integrantes	Organización	Jurisdicción	Instancias de participación
Primero	Personas naturales mayores de 14 años	Juntas de acción comunal - JAC	Vereda o barrio	Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial Consejo Territorial de Planeación
	Familias reunidas para adelantar programas de mejoramiento o autoconstrucción de vivienda	Juntas de vivienda comunitaria		
Segundo	Asociación de Juntas de Acción Comunal - Asojuntas	Juntas de Acción Comunal - JAC y Juntas de Vivienda Comunitaria - JVC	Municipio o comuna	Instancias y comités departamentales
Tercero	Federación de acción comunal	Asociaciones de Acción Comunal	Departamental	Organismos Operativos como voluntarios.
Cuarto	Confederación Nacional de Acción	Federación de Acción comunal	Nacional	

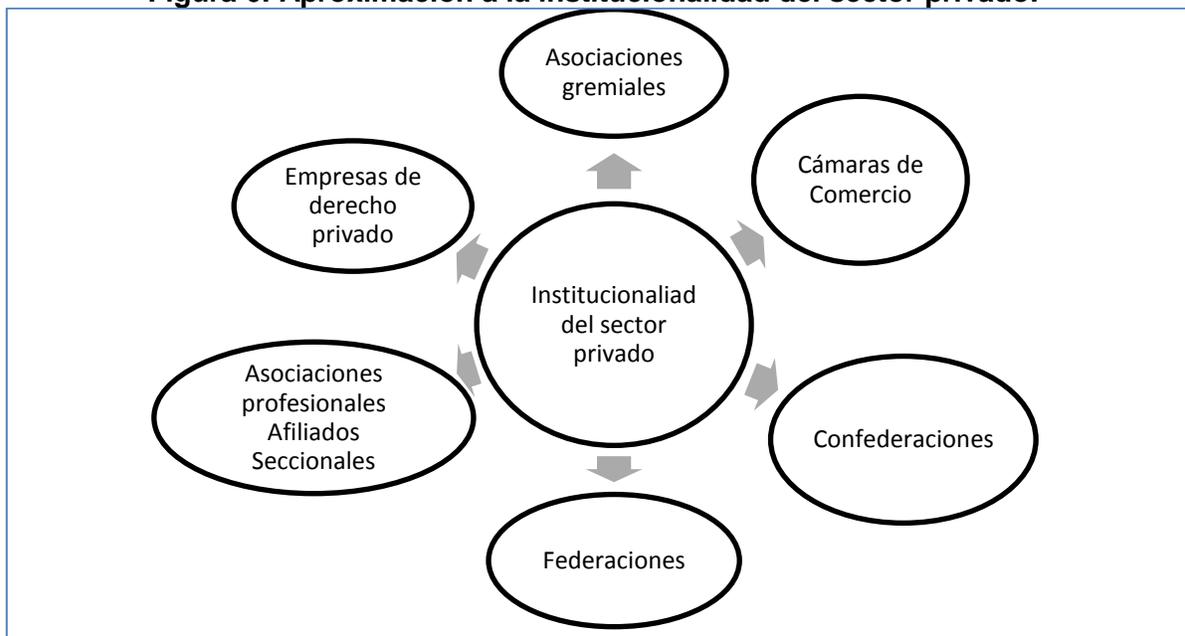
Fuente: UNGRD, 2017

Con respecto a los actores del sector productivo o entidades con ánimo de lucro, estos, se organizan de manera diversa; a partir de la estructura, se puede organizar desde el ejercicio individual por una persona o actividad empresarial, y

desde las formas legales, en Colombia, se encuentran formas como: Sociedad Colectiva, Anónima (S.A.), Sociedad de Responsabilidad Limitada (Ltda.), Sociedad en Comandita Simple (S. en C.) y Sociedad en Comandita por Acciones (S.C.A.).

De acuerdo con el sector productivo o de servicios, se pueden encontrar expresiones institucionales como: Cámaras de Comercio, Confederaciones, Federaciones, Asociaciones gremiales, las cuales influyen en el contexto interno (sector productivo) y externo (grupos de interés) para la dimanación de la gestión del riesgo (ver Figura 6)

Figura 6: Aproximación a la institucionalidad del sector privado.



Fuente : UNGRD, 2017

De acuerdo lo anterior son múltiples los actores que deben interactuar en materia de gestión del riesgo de desastres desde diferentes ópticas, lo cual puede generar dificultad en la articulación de las acciones frente a distintos temas que confluyen en la gestión del riesgo desde la planeación hasta la ejecución y evaluación de los mismos.

3.2 Revisión normativa.-

Dentro de la revisión normativa se encontró principalmente que existe una gran variedad de términos que pueden generar varias interpretaciones por lo cual es necesario hacer una delimitación de cada término, lo cual puede ayudar a esclarecer el límite de la responsabilidad.

De igual manera es necesario realizar una mayor especificación de las normas que dirigen las funciones y responsabilidades de las principales entidades de gobierno y actores privados que son claves en la gestión del riesgo de desastres en el país. En específico se requiere un reacomodo funcional de las entidades establecidas a partir de la Ley 1523 de 2012 y que expone una nueva interpretación a la nueva estructura de gobierno de la gestión del riesgo en el país.

La necesidad de vincular a entidades que, normativamente, no están ligadas en stricto sensu frente a la responsabilidad de la gestión del riesgo de desastres, no existirá acción pertinente para endilgar la responsabilidad. Esto crea un espectro de inseguridad jurídica, permitiendo que no existan los medios para adjudicar la responsabilidad a un sector bien sea público, privado o comunitario y, por consiguiente, no prospere la debida reparación de los daños causados.

También se encuentra importante aumentar la publicidad y disponibilidad pública de las acciones que en materia de gestión de riesgo deben realizar los sectores privados en el país. La poca información disponible no facilita la claridad pública que se requiere para poder indilgar responsabilidades, ni para que las comunidades ni autoridades puedan hacer un seguimiento eficiente a sus actuaciones.

Aunque en términos generales estas son algunas de las recomendaciones, es cierto que en cada proceso de la gestión de riesgo se conforman espacios de gobiernos específicos que estabilizan una serie de actores y formas de interacción. Es por ello que también se hace necesario realizar una serie de recomendaciones de política en cuanto al fortalecimiento de los escenarios de gobernanza en cada uno de los procesos.

3.3 Interacción de los actores en la actualidad en materia de Gestión del Riesgo.-

Los espacios de interacción dentro de los escenarios de gobierno están debidamente formalizados, en los Comités Nacionales de Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres. A nivel territorial los espacios de interacción son los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Conocimiento. Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres. Lo que conduce a tener que realizar un esfuerzo importante de identificación a partir de compatibilidad entre sus funciones misionales y las responsabilidades que adquieren a partir de su participación en los comités de gestión de riesgo establecidos por la Ley 1523 de 2012.

En cuanto al caso específico del **proceso de conocimiento**, se identificó que es un espacio de gobierno en donde existe una participación muy influyente de actores que tradicionalmente tiene una incidencia indirecta en la implementación de una política pública, como son aquellos gestores de información o proveedores de información. En ese sentido se genera un espacio particular de implementación en donde existen actores relevantes que no son tomadores de decisión o que no están en constante participación con aquellos actores decisores de gobierno.

Como característica propia de estos actores, se observan interacciones constantes de difusión de información, no obstante, falta más interacción centrada en la articulación y el trabajo compartido con actores horizontales, privados y sociales, lo cual puede suceder debido a que especialmente a nivel territorial, los actores no son tradicionalmente reconocidos; aumentando la vulnerabilidad institucional en el proceso del conocimiento, necesario para una adecuada gestión del riesgo de desastre.

Lo anterior, puede conllevar a que muchas de las responsabilidades de las entidades y objetivos planteados por la política y el plan nacional de gestión de

riesgo de desastre puedan tener limitaciones importantes para cumplirse, por las dificultades que se dan en la administración del conocimiento, una de ellas, la dificultad en compartir información.

La gestión del conocimiento debe llevar a propender por una mayor apropiación social del conocimiento por parte de los actores usuarios, principalmente, autoridades locales, sector privado y comunidad. La apropiación va más allá de garantizar el acceso y entendimiento del conocimiento necesario para la gestión de desastre y requiere de una mayor interacción entre los actores generadores, dentro de sus funciones y responsabilidades, y la participación de los usuarios en un rol más activo.

Se recomienda continuar con los esfuerzos normativos sobre las responsabilidades de los actores, específicamente en amenazas como tsunami y avenidas torrenciales, donde varias instituciones interactúan; así como insumos técnicos, para la formulación de protocolos, guías, lineamientos y estándares para los estudios y el análisis de amenazas, exposición, vulnerabilidad y riesgo.

En el **proceso de reducción del riesgo** existe más espacio para la promoción de actuaciones articuladas y principalmente de cooperación, que permiten un mayor aporte de recursos de todos los actores. Aunque se identifica que territorialmente es poco utilizado el espacio del Comité Municipal o Departamental de Reducción para la concertación.

En el **proceso de manejo de desastres** se encontró una alta protocolización de las funciones y responsabilidades de los actores implementadores o actuantes públicos en caso de la ocurrencia de un evento, incluso con la participación de los actores privados y comunitarios, a través de la Cruz Roja Colombiana, Organizaciones no gubernamentales o voluntarios del sistema de voluntariado. No obstante, aún se precisa la identificación de actores privados, que, por su relevancia en la zona, bien sea, porque habitan o inciden con el tipo de actividad económica realizada, son claves para definir sus

responsabilidades cuando ocurre el evento y la posterior recuperación. Por ejemplo las agremiaciones del sector agrícola y pecuario post-desastre junto con la CAR y las Secretarías de Agricultura en casos de incendios forestales.

De igual manera a nivel nacional se identificó que la UNGRD y los Ministerios, en cumplimiento de sus funciones, han empleado los instrumentos jurídicos existentes (ver

Tabla 4), en especial el memorando de entendimiento para la cooperación internacional como con entidades de la sociedad civil y el sector privado. No obstante, se evidenció en el trabajo que el uso de todas estas herramientas por parte de las entidades territoriales para generar formalización de los trabajos conjuntos y de coordinación entre entidades públicas, entre entidades públicas y privadas y entre estas y la comunidad, tienen un potencial de mayor uso.

Tabla 4: Alternativas jurídicas actualmente usadas para la formalización del mecanismo de coordinación.

Alternativa Jurídica	Descripción
Convenio interadministrativo	El Convenio interadministrativo es el negocio jurídico en el cual están presentes dos entidades públicas en desarrollo de relaciones interadministrativas cuyo objeto es coordinar, cooperar, colaborar o distribuir competencias en la realización de funciones administrativas de interés común a las entidades públicas partes.
Convenio especial de cooperación	Los Convenios Especiales de Cooperación permiten a las entidades estatales asociarse entre sí, con entidades descentralizadas y/o particulares, para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico. De acuerdo con la identificación de las entidades públicas y privadas con intereses y competencias en el área donde se desarrollará el trabajo coordinado, en este tipo de convenio podrían participar todas las entidades, siempre y cuando se precise su aporte concreto.
Memorando de entendimiento	Es un documento escrito entre las partes interesadas, en el cual, a partir del reconocimiento expreso de la importancia de consolidar la gobernanza de área costera, mediante la formulación y adopción de un plan de manejo integrado de zona costera, manifiestan la voluntad y el interés de realizar un trabajo

	conjunto y coordinado, para viabilizar el desarrollo de los programas y proyectos identificados a la posibilidad de ejercer sus funciones de manera independiente, pero se comprometen a contribuir en la consolidación del proyecto mediante el desarrollo conjunto y coordinación de actividades.
--	---

Fuente: UNGRD, 2017

Estas herramientas normadas permiten gestionar recursos, garantizar escenarios de interdependencia de responsabilidades, acciones, tareas y recursos, tanto logísticos, financieros y simbólicos. De esta forma se fortalecen los escenarios de trabajo conjunto, coordinación y articulación. No obstante, se evidenció que a nivel territorial estos instrumentos son poco utilizados con el sector privado y comunitario.

3.4 Conclusiones de la línea base.-

La Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres - GRD, es una política novedosa para el país, que cambia por completo el enfoque sobre los riesgos que se ciernen sobre los territorios, sumado a ello es hoy una política joven, que con cinco (5) años de vigencia, requiere de una visión de **Estado**, para en el largo plazo contar con la disposición de todos los actores sociales, económicos, políticos, para incorporar la Gestión del Riesgo de Desastres como una filosofía de la vida cotidiana de los habitantes del país.

No debe extrañar al país que las competencias públicas, privadas y comunitarias en esta materia sean difusas, confusas, ambiguas; el cambio de enfoque para hacer frente a los riesgos, lo realizó el país de manera casi que forzada, después de pasar por muchos desastres que han costado vidas, impactos en los ecosistemas, y costos económicos, que a la postre han retrasado al país en su proceso de desarrollo, por ello difundir, comunicar y socializar la política, sus objetivos y sus *beneficios*, requiere continuar con los esfuerzos en el corto plazo desde el sector público y el sector privado en la comunicación a la comunidad, los principales beneficiarios de la política, pero también los principales afectados cuando ocurren los desastres.

En este tema se identificó los esfuerzos de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, ya que cuenta con una estrategia nacional de comunicaciones que incluye todo un trabajo en territorio y a nivel de redes sociales, la diseminación de mensajes claves y contenidos temáticos a través del museo del saber, la acreditación de la biblioteca virtual y el centro de documentación, el trabajo de formación de líderes comunitarios, concertación de planes comunitarios y guías para capacitar a profesores en planes de gestión del riesgo en las escuelas.



Foto: Museo del Saber, UNGRD, 2017.

De igual manera se identificaron los avances en materia de información pública y la generación de insumos técnicos como son las guías, los lineamientos y documentos técnicos en los diferentes temas acordes a las condiciones de riesgo y cambio climático, así como los encuentros de comunicadores sociales y de funcionarios jurídicos para reforzar la comprensión de la gestión del riesgo de desastres.

Antes de asignar responsabilidades, hay que asignar *competencias*, es ahí en donde hay que actuar pronto, entender que será un proceso, que el país

requiere del ajuste institucional necesario para incorporar la GRD en todos los sectores económicos y sociales.

El asignar competencias, también requiere hacer idóneos a quienes tendrán a cargo dichas competencias, por lo tanto la formación y capacitación exige al país los mayores esfuerzos en el desarrollo, gestión, generación y transferencia de *conocimiento sobre el riesgo*, la asignación y descentralización de competencias no pueden llegar a los territorios con las “manos vacías”, es necesario continuar con la asistencia técnica, así como apoyar y financiar la generación de capacidades para poder ejecutar las competencias y asumir así sus consecuencias -responsabilidades-.

Compartir y transferir conocimiento y experiencia de las experiencias internacionales, especialmente de la región -Latinoamérica- pues sin duda alguna compartimos situaciones y fenómenos de amenaza y riesgo similares, y las formas de enfrentarlos por cada uno de los países, favorece el fortalecimiento de la cooperación internacional, no solo en el manejo de los desastres, sino en lo más importante la reducción del riesgo, por ello acciones en que Estados de la región han desarrollado también ejercicios de asignación de competencias públicas, privadas y comunitarias en materia de GRD, pueden terminar por facilitar el camino que ha emprendido Colombia desde 2012.

Lo cual se ha venido haciendo desde las plataformas regionales de reducción del riesgo, espacios en los que Colombia ha venido participando y aprovechando los espacios para seguir aportando en esa construcción de responsabilidad regional con la participación de todas las partes interesadas.



Foto: Plataforma Global de Reducción de Riesgo de Desastres, Cancún, México UNGRD, 2017.

De igual manera el Simulacro Nacional de Evacuación que se realiza cada año es un espacio donde convergen directamente las comunidades, asumiendo su rol y responsabilidad frente a la preparación para la respuesta.

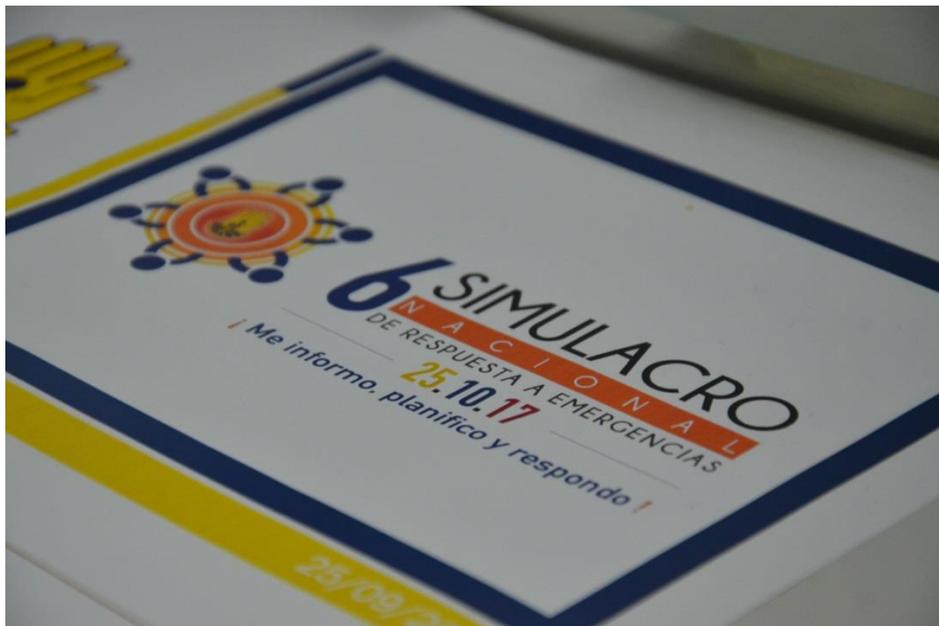


Foto: Sexto simulacro nacional de respuesta a emergencias, UNGRD, 2017.

Si bien es cierto que la Comisión Nacional Técnica Asesora de Riego Tecnológico – CNARIT, es un espacio de integración y concertación de acciones para la GRD, donde participan actores privados y públicos; las iniciativas y acciones del sector privado, requieren de mayor divulgación, estas no pueden quedarse en el ámbito empresarial, sino que por el contrario, deben emprender el camino del relacionamiento con su contexto inmediato, pues estos no son actores aislados de las comunidades que los circunda, sino que por el contrario, gozan de reconocimiento y muchos son referentes en sus territorios, por lo cual su conocimiento y acciones sobre la GRD en el seno de sus corporaciones, pueden tener un alto potencial de beneficiar a la comunidad, esto además fortalece la articulación de esfuerzos y minimiza las condiciones de vulnerabilidad, comunidades más unidas tienen mayores posibilidades de evitar los desastres.

La comunidad es la población objetivo para el éxito de la política pública, pero a su vez requiere del diseño y ejecución de estrategias que impacten el ámbito local, y por ello, estrategias estandarizadas pueden llegar a ser el camino menos conveniente; si se reconocen las diferencias locales y regionales, si se reconocen los fenómenos amenazantes y las condiciones de vulnerabilidad y a ello se le conjuga un claro conocimiento cultural y del relacionamiento de los actores, es posible poder sumar esfuerzos y tener resultados evidentes en el mediano y largo plazo.

Los sectores públicos y privados deben adoptar e incorporar la política de GRD en sus ámbitos cotidianos, superando la idea que dicha incorporación se hace abriendo una “oficina de GRD” en la entidad o la empresa, sin decir que esta ruta sea totalmente equivocada, es importante entender que la transversalidad de esta política se logra incorporándola a los procesos mismos de planeación, contratación, seguimiento, evaluación y ajuste institucional, empresarial, esto se consigue solo en el momento en el que esto sea una práctica cotidiana de las actividades que implementan los diferentes equipos y miembros de los actores implicados.

En materia de protección financiera ante desastres, liderada a nivel nacional por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad que cuenta con el Programa de Financiamiento del Riesgo Soberano ante Desastres – DRFIP; muestra como principales avances el diseño de la Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza.

Dicha estrategia identifica tres objetivos de largo plazo en los cuales se ha venido trabajando desde el año 2011 a través de las siguientes acciones:

a) Identificación y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres;

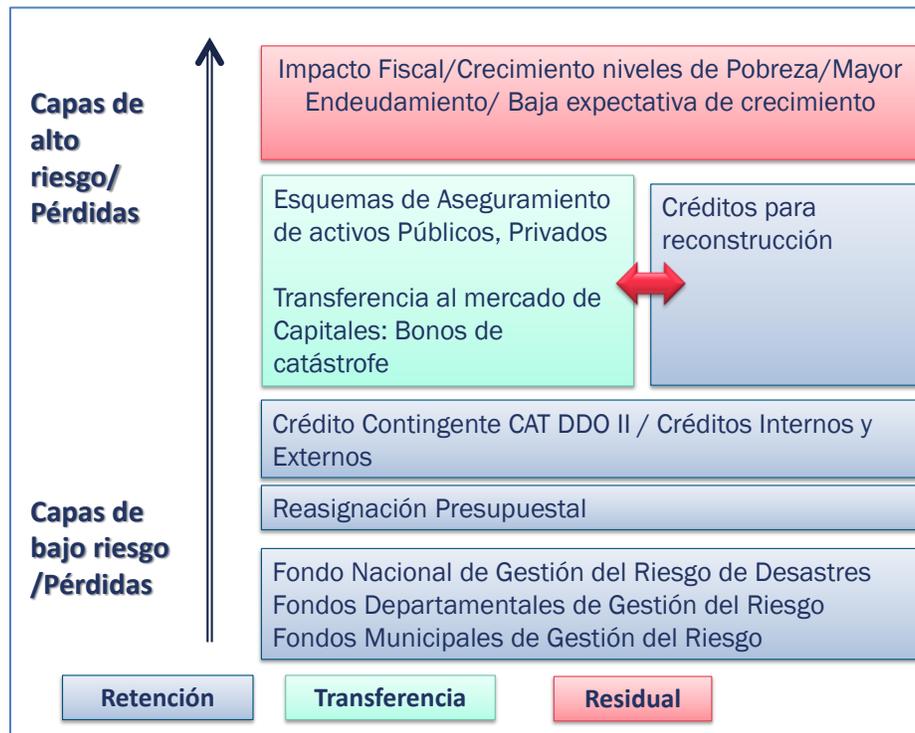
- Reconocimiento de las pérdidas generadas por desastres como pasivos contingentes no explícitos que pueden llegar a afectar el Marco de Gasto Fiscal de Mediano Plazo, razón por la cual la gestión de dichos pasivos es del interés del Gobierno Nacional. *Guía de Obligaciones Contingentes (2011)*;
- Evaluación del aumento del riesgo para el Gobierno Nacional con la construcción de infraestructura de vías en los contratos de concesión conocidos como 3G y 4G;
- Mejora del conocimiento de los inmuebles asegurables - características físicas, localización, entre otras- con el fin de identificar el mejor el tipo de cobertura considerando monto asegurable, amenazas a las que se encuentra expuesto y condiciones de vulnerabilidad, lo cual permitirá adquirir la mejor cobertura de daños considerando el tipo de inmueble asegurado.

b) Gestión financiera del riesgo de desastres:

Diseño de un modelo por capas para gestionar las pérdida por desastres. Ver

- Figura 7.
- Contratación de instrumentos de transferencia del riesgo de cobertura nacional (CAT DDO II, CAT BOND - TERREMOTO)

Figura 7: Esquema de Protección Financiera Colombia



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017.

c) Mejora del aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos:

- Diseño del modelo de cobertura de riesgos para APP - contratos de concesión conocidos como 3G y 4G. Actualmente implementada por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura.
- Fortalecimiento de los esquemas de contratación de seguros a partir de mejorar la oferta en la asesoría de los intermediarios de seguros – Acuerdo Marco a través de Colombia Compra Eficiente.

De igual manera se encontraron las publicaciones: i) Colombia: Lineamientos y objetivos para el aseguramiento de los bienes fiscales ante la ocurrencia de desastres por fenómenos de la naturaleza. MHCP, ii) Guía de aseguramiento: Bienes inmuebles Públicos y la Transferencia del Riesgo. UNGRD 2016.

Aunque existe todo un trabajo en materia de protección financiera por parte del Gobierno Colombiano, aún es necesario continuar con estos esfuerzos, dado que corresponde al Estado impulsar, esclarecer e incentivar al sector privado y comunitario a asumir su rol en el conocimiento de su propio riesgo a fin de reducirlo hasta el máximo posible, en procura de proteger su vida y sus bienes.

En cuanto al manejo del riesgo residual, aquel que no se puede reducir, ambos deben ser conscientes de su rol en la preparación en el caso de materializarse el riesgo, lo que redundaría en reducir la vulnerabilidad fiscal del país.

Tras la materialización de un riesgo en desastres, o emergencia o declaratoria de emergencia, las expectativas por la intervención del nivel nacional aumentan y el Estado, incluso, puede pasar a ser responsabilizado – precisamente– por no reclamar la responsabilidad de todos en la gestión del riesgo.

Por lo anterior, se hace necesario que la normatividad y otras herramientas de concreción de las voluntades de la sociedad, como las políticas públicas, fijen con claridad los alcances y límites de las responsabilidades públicas, privadas y comunitarias en los diferentes procesos de la gestión del riesgo; y que en las distintas instancias de la gobernanza del riesgo se consideren los límites y competencias, generando acciones para que todos los sectores conozcan los requisitos que exige el Estado frente a la reducción en cada uno de los riesgos y, así, se entiendan como mínimos indispensables, pero no como una garantía para eliminar totalmente el riesgo, pues este es un factor inherente a la vida; así como se ha establecido para el sector público tanto en el orden constitucional como normativo.

En este aspecto un importante avance es la reglamentación del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012, mediante el Decreto 2157 del 20 de diciembre de 2017 mediante el cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de

gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en donde se establece el ámbito de aplicación y responsables.

Finalmente, otro aspecto detectado es que –en general– los colombianos se consideran corresponsables de su riesgo ante desastres por eventos naturales y están dispuestos a adoptar medidas, pero requieren de información para dirigir sus acciones, y de oportunidades de participación.



to report and advancement to capacity building
world that we have achieved in terms



4. Marco Conceptual

Teniendo en cuenta lo encontrado en la línea base para la identificación de responsabilidades públicas y privadas, este apartado busca concentrarse en explorar y definir con mayor precisión conceptual las diferentes denominaciones que –a menudo– se utilizan en la estructuración de leyes y actos administrativos para asignar competencias, entre las que se encuentran apoyar, adoptar, implementar y formular; y que en el momento de ejecutar (gestionar) tienden a generar confusión, incertidumbre e ineficiencia por las múltiples interpretaciones en las que se puede caer, ante la falta de precisión conceptual frente a lo contenido en la respectiva normativa.

Lo anterior resulta oportuno debido a que la asignación, definición y claridad sobre las competencias permite realizar un adecuado dimensionamiento de las responsabilidades que deben ser asumidas por los actores públicos, privados o comunitarios en materia de la gestión del riesgo. Es preciso afirmar que dichas responsabilidades pueden ser de carácter: penal, disciplinario, fiscal, civil, ético o social.

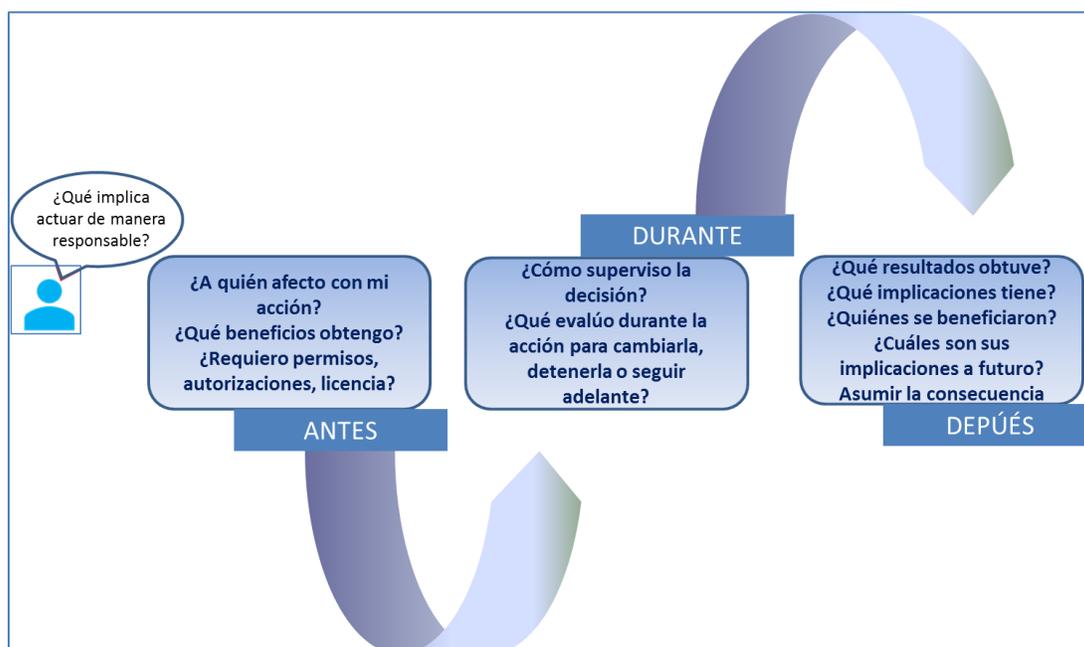
4.1 Responsabilidad

Según el Diccionario de la Lengua Española y la Asociación de Academias de la Lengua Española, responsabilidad es la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.

La responsabilidad implica la conciencia plena previa a los hechos, sobre las competencias, capacidades y alcances respectivos de quien actúa libremente; quien lo hace, debe ser consciente que sus acciones no son neutras, y estas pueden causar efectos dentro del contexto que se circunscriben, por lo que principios como la prevención y precaución deben estar presentes en todo momento.

En materia de la gestión del riesgo, la responsabilidad recae sobre toda la sociedad y sus organizaciones públicas y privadas, por lo que nadie está exento de asumirla –principalmente– antes de que sucedan o se desencadenen los desastres por el origen que sea (ver Figura 8).

Figura 8: Contexto de la responsabilidad.



Fuente: Línea base de la responsabilidad pública, privada y comunitaria en gestión del riesgo de desastres en Colombia. UNGRD, 2017

Como se mencionó antes, las consecuencias de los hechos realizados libremente pueden ser de carácter penal, disciplinario, fiscal, civil, social, ético, entre otros; las instancias competentes serán las que califiquen la responsabilidad y cuantifiquen e impongan la sanción a la que haya lugar (ver Tabla 5).

Tabla 5: Tipo de responsabilidad, instancia de investigación y sanción.

Responsabilidad	Instancia	Alcance
Penal	Fiscalía General de la Nación (FGN). Jueces de la república.	FGN: investiga y acusa ante los jueces de la república. Un juez dicta sentencia e impone penas. Las penas pueden ser: privación de la libertad, multas pecuniarias, entre otras que determine la ley.

Responsabilidad	Instancia	Alcance
Disciplinaria	Ministerio Público conformado por la Procuraduría General de la Nación y sus territoriales; Defensoría del Pueblo; personerías municipales y distritales (art. 118. C.P.).	Investiga, y asimismo, tiene la capacidad de emitir sanciones. Las sanciones pueden ser: suspensión o destitución del cargo público, inhabilidades, multas pecuniarias.
Fiscal	Contraloría General de la República, sus departamentales y distritales. Superintendencias ²¹ .	Investiga, también tiene la capacidad de emitir sanciones. Las sanciones pueden ser: suspensión, inhabilidades, multas pecuniarias, embargo de bienes, entre otras. Las superintendencias tienen la capacidad de sancionar y multar a las empresas públicas o privadas que no cumplan con la ley o adopten prácticas irregulares.
Civil	Justicia ordinaria.	Contractual o extracontractual. (Art. 2341. Código Civil).
Ética	Comités de ética al interior de organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y agremiaciones.	Investiga y tiene la capacidad de emitir sanciones. Las sanciones pueden ser: suspensión, inhabilidad, multas.
Social	Comunidad, ciudad, país.	Sanciona. Las sanciones no son penales, disciplinarias o fiscales, son más simbólicas, como por ejemplo, el rechazo, o el aislamiento. No incluyen plazos mínimos o máximos, son el resultado de lo que la sociedad considera como adecuado. Espera el resarcimiento de los perjuicios causados por quien causa el daño.

Fuente: línea base de la responsabilidad pública, privada y comunitaria en gestión del riesgo de desastres en Colombia – UNGRD, 2017

²¹ Conforme al artículo 66 de la Ley 489 de 1998 y al artículo 66 (organización y funcionamiento de las superintendencias), las superintendencias son organismos creados por la ley, con autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el presidente de la república, previa autorización legal. La dirección de cada Superintendencia estará a cargo del superintendente. En Colombia existen a la fecha las siguientes superintendencias: Financiera, de Economía Solidaria, de Subsidio Familiar, de Salud, de Industria y Comercio, de Sociedades, de Vigilancia y Seguridad Privada, de Notariado y Registro, de Servicios Públicos, y de Puertos y Transportes.

4.2 Competencia

Según la DLE y la ASALE es la obligación y cargo de hacer algo, por alguien que cuente con la pericia, aptitud o idoneidad para hacerlo o intervenir en un asunto determinado.

La responsabilidad en la gestión del riesgo es asunto y materia de todos, tal como lo determina la ley, pero las competencias son asignadas por la ley, como producto del reconocimiento de las capacidades e idoneidad de las instituciones y personas, es decir, las competencias son específicas, y no pueden atribuirse a todas las personas o entidades de la sociedad, pues requieren de un conocimiento especializado para obtener los efectos esperados.

Cuando la ley señala que la gestión del riesgo de desastre es un proceso social que es responsabilidad de todos, puede en inicio caerse en una afirmación gaseosa, similar a “lo público es de todos” y al final pareciera no ser de nadie, para no caer en aseveraciones de ese tipo, la forma de entender las responsabilidades en esta materia es en la asignación clara de competencias.

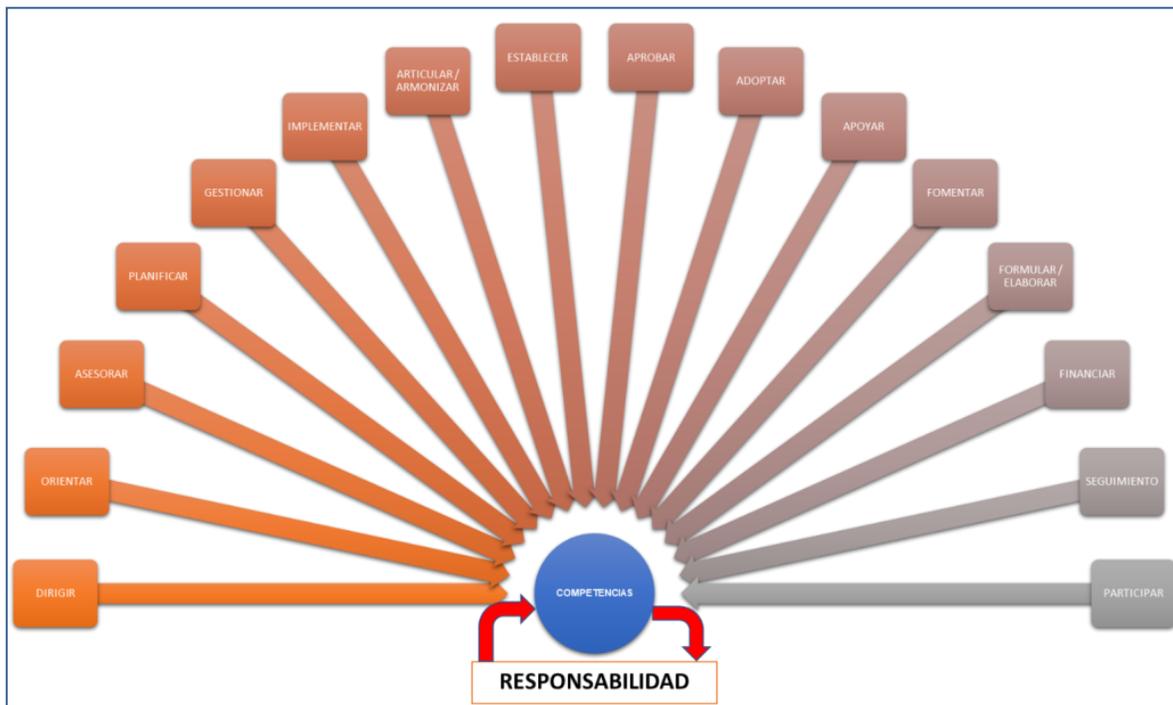
4.3 Relación competencias-responsabilidad-competencias

Esta relación conduce a las preguntas sobre quién o quiénes deben asumir las responsabilidades relacionadas con el proceso de la gestión del riesgo de desastres, pues en primera medida, si se tiene un panorama claro, respecto de las competencias que le han sido asignadas conforme a su naturaleza, objeto y misionalidad, es posible identificar cuál es la responsabilidad que se debe asumir dentro de este proceso.

Por lo anterior, dicha relación debe observarse como un ciclo en el que se identifica y define, con la mayor precisión posible, la competencia respectiva, esto permite asignar y dimensionar la responsabilidad de quien tiene la competencia, una vez adelantado este proceso, es posible evaluar las características de las

consecuencias que se deben asumir como efecto de las acciones realizadas u omitidas respecto de su marco de competencias.

Figura 9: Competencias y responsabilidad.



Fuente: Línea base de la responsabilidad pública, privada y comunitaria en gestión del riesgo de desastres en Colombia – UNGRD, 2017

Para comprender las competencias, es necesario advertir que estas se manifiestan en forma de verbo, es decir, que expresan una acción que debe adelantarse o desarrollarse; por lo que a continuación se expondrán las principales competencias (verbos) que se identifican en la normativa (leyes, decretos, resoluciones, circulares, directivas) como expresiones que asignan competencias a las diferentes entidades del Estado y sus niveles territoriales.

- **Acompañar:** estar o ir en compañía de otra u otras personas. Juntar o agregar algo a otra cosa (RAE-ASALE). Quien tiene la competencia de acompañar tiene la obligación de agregar o aportar valor al proceso o tarea que se le asigna acompañar, esta competencia no solo se limita a estar o

hacer presencia. Dicho acompañamiento exige el aporte de quien lo realiza para enriquecer el proceso o tarea.

- **Administrar:** referido a la acción de gobernar, ejercer la autoridad, organizar y disponer sobre algo: un territorio, un sistema, una estructura, una institución, entre otros, para obtener mayor rendimiento de ello o para que produzca mejor efecto. Quien administra busca: orden, eficacia y eficiencia sobre lo que administra para que quienes se benefician de ello lo puedan hacer de la mejor forma.
- **Asesorar:** es la capacidad para dar consejo o dictamen respecto de determinado tema o campo del conocimiento, porque se cuenta con la experticia y buen juicio para hacerlo (RAE-ASALE). Quien asesora no impone, funge más como un gestor del conocimiento, poniéndolo a disposición de quienes dirigen y coordinan una entidad o proyecto. Los conceptos o recomendaciones de quienes asesoran, en ningún momento son vinculantes, son de carácter ilustrativo y de soporte para quienes deben tomar las decisiones. Es responsabilidad de quienes asesoran entregar por escrito los conceptos y las recomendaciones con el debido sustento de las mismas.
- **Apoyar:** favorecer, patrocinar, ayudar (RAE-ASALE). Cuando se hace referencia a dar apoyo, se está haciendo mención, a bien sea dar prioridad o trato diferenciado en el desarrollo de las acciones en donde se solicita y da apoyo; por otra parte, también se refiere a la destinación de recursos financieros, humanos o técnicos (patrocinar) para complementar los recursos destinados por quien solicita el apoyo y no cuenta con el pleno de los recursos para desarrollar la actividad requerida.
- **Articular/armonizar:** es construir algo combinando adecuadamente sus elementos (RAE-ASALE). Quien articula o armoniza debe poner en disposición de un bien superior las diferentes capacidades y competencias de quienes desde su campo de acción aparecen como diferentes, pero que en el marco de la política pública (como la política pública de la gestión del riesgo de desastres) son complementarios, concurrentes y subsidiarios de

los fines del Estado. Es responsabilidad de quien administra articular los planes de acción anuales para evitar duplicidad de esfuerzos y garantizar la eficacia en el manejo de los recursos tanto financieros como humanos y técnicos.

- **Adoptar:** es la competencia mediante la cual se toman resoluciones o decisiones, con previo examen o deliberación, expresadas mediante un acto administrativo debidamente motivado. Por otra parte, los destinatarios de dichas decisiones adoptadas deben estar en capacidad de recibirlas y hacerlas propias (RAE-ASALE). Entiéndase también como la capacidad para expedir, normas o manuales técnicos para reglamentar con especificidad una actividad que requiere parámetros y estándares claros para su funcionamiento.
- **Aprobar:** es el resultado del proceso de análisis y evaluación que permite calificar o dar por bueno o suficiente algo o a alguien (RAE-ASALE). La aprobación es una competencia asignada por la ley a ciertas instancias de la administración pública, y son estas las encargadas de realizar las evaluaciones del caso, soportadas en la información idónea, suficiente y necesaria para tomar las respectivas decisiones que deben ser aprobadas y adoptadas por quien tiene la competencia legal para ello.
- **Coordinar:** capacidad para unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso. Quien coordina debe ser capaz de dirigir y organizar varios elementos que, gracias a su diferencia, tienen la capacidad de complementarse y dar, así, mejores resultados; finalmente, quien coordina, debe estar en capacidad de unir dos o más elementos del mismo nivel jerárquico, que en principio pueden rivalizar o chocar en el ejercicio de sus competencias ya sea por ausencia, traslape o duplicidad de las mismas (RAE-ASALE). Quien coordina debe desarrollar su capacidad de concertación.
- **Dirigir:** capacidad para encaminar la intención y las operaciones a determinado fin; quien dirige también gobierna, rige y da las reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión; finalmente, quien dirige

también orienta, guía y aconseja a quien realiza un trabajo (RAE-ASALE). Quien dirige es responsable de establecer el marco de actuación conforme al estado de la ley, quien dirige no está por encima de esta, sino que por el contrario es quien más debe velar por su cumplimiento. Quienes dirigen han sido embestidos por elección popular o designación de la autoridad competente para regir y orientar la forma de actuar y gestionar las competencias asignadas por la Constitución y la ley, de allí que se requiera el máximo de responsabilidad para ejercer esta capacidad.

- **Establecer:** acción de ordenar, mandar, decretar; por lo tanto, quien tiene la capacidad / competencia de establecer, funge como una instancia de dirección, de mando, por lo que los demás actores deben atender dichos mandatos.
- **Financiar:** sufragar los gastos de una actividad, de una obra, de una empresa o institución. La financiación es una acción que requiere de la debida formulación del presupuesto, en el cual se asignan los recursos, es decir, las partidas concretas que serán objeto de la disposición de recursos para desarrollar las actividades necesarias para el cumplimiento de las metas establecidas en determinado período de tiempo. Dentro del presupuesto de financiación se deben identificar –claramente– las fuentes, los montos, la programación para realizar los respectivos desembolsos de los recursos previstos, así como el ordenador del gasto²².
- **Fomentar:** promover, impulsar o proteger algo (RAE-ASALE). La acción de fomentar depende de la capacidad de influencia que haya sobre los demás miembros o participantes que trabajan alrededor de un tema que los convoca, el responsable de impulsar políticas, acciones concernientes y pertinentes al tema que los reúne.
- **Formular:** enunciar en términos claros y precisos una proposición o propuesta (RAE-ASALE). Esta capacidad se deriva de la idoneidad y

²² El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto– se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto; funciones que atañen al ordenador del gasto (Sentencia núm. C-101/96).

experticia de la que dispongan las personas o las instituciones competentes para pronunciarse sobre un tema específico.

- **Fortalecer:** es la acción mediante la que se realizan acciones y tareas que buscan hacer más fuerte una estructura, política o programa. Quien fortalece, construye herramientas, metodologías, conceptos, dispone de recursos técnicos o humanos para robustecer uno o varios componentes de la política pública.
- **Gestionar:** capacidad para llevar adelante una iniciativa, un proyecto o un plan. Quien gestiona se ocupa de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo; asimismo, debe saber manejar o conducir una situación problemática (RAE-ASALE). La capacidad de gestionar está referida a la capacidad para llevar a cabo lo establecido y señalado en la fase de la planeación; quien gestiona tiene en los instrumentos de planificación el marco bajo el que debe desempeñar sus funciones. Son los que gestionan quienes hacen posible que la planeación sea un ejercicio que rinda frutos.
- **Implementar:** acción mediante la que se pone en funcionamiento la aplicación de métodos, medidas, etcétera, para llevar algo a cabo (RAE-ASALE). La implementación se deriva del ejercicio de quien –por competencia– tiene el alcance para asignar funciones o tareas que en el marco de un plan, programa o política son necesarios para alcanzar los fines máximos del Estado; quien implementa es conocido como el ejecutor de la política pública, y de las directrices de quienes dirigen.
- **Impulsar:** capacidad para incitar, estimular o provocar que algo se mueva hacia determinado fin u objetivo. Quien impulsa actúa como transmisor de las ventajas, beneficios, tareas, acciones y demás componentes que están contenidos en la política pública para que los diferentes actores y beneficiarios actúen en pro de dichos fines.
- **Orientar:** capacidad para dar a alguien información o consejo en relación con un determinado fin. Se diferencia de quien dirige, porque este último tiene la capacidad de dictar reglas para actuar y llegar al fin previsto; en

cambio quien orienta no posee tal capacidad, pues se limita a recomendar o aconsejar con justo conocimiento a quien lo requiere, sin que este se vea comprometido u obligado a asumir dicha orientación (DLE-ASALE).

- **Participar:** hacer y tomar parte en algo de interés. Quien participa está en capacidad de manifestar una opinión, un argumento, aportar conocimiento, expresar sus diferencias. La participación en materia de política pública debe ser de carácter activo.
- **Planificar:** acción metódica, organizada y –frecuentemente– de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, entre otras más. Quien planifica actúa bajo la premisa de entregar pautas y orientaciones para llegar y consolidar una idea, un deseo de cómo debería comportarse algo o desarrollarse, la planificación entrega las reglas para el ejercicio de la gestión, estos dos momentos (planificación-gestión) actúan recíprocamente con el fin de realizar los ajustes necesarios.



"Less Vulnerable Colombia, More Resilient Communities"

Thank you very much

National Unit for Disaster Risk Management
Avenida Calle 26 N° 92 - 32 Edificio Gold 4 - Piso 2

GOBIERNO DE COLOMBIA

PROCESO DE LA REFORMA



5. Lineamientos de política para la responsabilidad pública, privada y comunitaria en gestión del riesgo de desastres.

5.1 Objetivo general.-

Establecer las acciones iniciales que conducen a facilitar la definición de responsabilidades en materia de gestión del riesgo de desastres de los sectores público, privado y comunitario según el ámbito de actuación e instancia de coordinación.

5.2 Objetivos específicos

1. Dinamizar el involucramiento sectores público, privado y comunitario en las instancias y ámbitos de gestión del riesgo.
2. Impulsar que la información que genera el sector privado e impacta la gestión de riesgo sea compartida con el sector público.
3. Incrementar la cooperación de los sectores público, privado y comunitario en los procesos e instrumentos de planificación.
4. Promover iniciativas público-privadas que canalicen fuentes de recursos, capacidades e incentivos para la gestión de riesgo.
5. Ampliar los escenarios de relación del estado y la sociedad civil con el fin de tomar las decisiones necesarias para la gestión del riesgo.

5.3 Lineamientos, acciones y responsables.-

El presente documento presenta los lineamientos de política identificando las acciones que conducen a facilitar la definición de responsabilidades en materia de gestión del riesgo de desastres, basados en La Ley 1523 de 2012, el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2025, el Decreto 2157 de 2017, los talleres realizados con el sector público, privado y comunitario y la retroalimentación de diferentes actores del sistema. De igual manera se aclara que las acciones que ya se están realizando no son incluidas en la propuesta dado que

se entiende que ya se están ejecutando en la actual incorporación de la gestión del riesgo de desastres.

Se espera que este documento continúe el proceso que conlleva la política pública, es decir, efectuar la respectiva concertación de las acciones para dar el paso a la respectiva adopción.

Lineamiento 1: Lineamientos para las instancias de coordinación y el fortalecimiento de la estructura organizacional del SNGRD.

Acciones propuestas:	Responsables:
Reglamentar la ley 1523 de 2012.	Sector Público en nivel nacional
Incluir funciones y/o competencias en materia de gestión del riesgo de desastres acorde a la Ley 1523 de 2012 en las entidades mediante la actualización de los actos administrativos de creación de las Entidades públicas y privadas.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector comunitario en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Modificar la Ley 1757 de 2015 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho de la participación democrática” para incluir los mecanismos de participación, modalidades de control social y rendición de cuentas en materia de GRD.	Sector público en nivel nacional
Determinar las sanciones en las que incurren los miembros del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres por omisión o extralimitación de funciones en cualquiera de los procesos de GRD.	Sector Público en nivel nacional
Adoptar un mecanismo financiero nacional de acceso a recursos en materia de gestión del riesgo que responda a las diferencias que existen en las categorías de los municipios y departamentos.	Sector Público en nivel nacional
Promover la participación del sector privado dentro de las instancias de coordinación creadas por la Ley 1523 de 2012.	Sector Público en nivel nacional
Promover e incentivar estrategias municipales y sectoriales para la generación de conciencia y	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y

Acciones propuestas:	Responsables:
capacidades de la población para la gestión del riesgo.	municipal.
Fortalecer los institutos de investigación para mejorar el conocimiento del Riesgo de Desastres.	Sector Público en nivel nacional
Diseñar e implementar la inclusión de una asignatura de GRD en los currículos de la educación formal y no formal.	Sector Público en nivel nacional
Asignar la competencia territorial para que se pueda realizar la evaluación y seguimiento de planes municipales de GRD.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Asignar la competencia al sector público para hacer el seguimiento de planes de gestión del riesgo del sector privado.	Sector público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Establecer incentivos tributarios para activar la participación del sector privado y comunitario en la gestión del riesgo de desastres.	Sector público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Favorecer la comunicación inclusiva con enfoque diferencial en las estrategias comunicativas de gestión del riesgo y en los sistemas de alerta temprana.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Regular el manejo y uso de sustancias químicas de uso industrial, en el ciclo de vida del producto.	Sector Público en nivel nacional.
Asignar la corresponsabilidad de la administración de los Sistema de Alerta Temprana por Avenida Torrencial a una institución del Estado, y establecer los roles y mecanismos de los diferentes agentes involucrados.	Sector Público en nivel nacional y regional.
Institucionalizar en los medios de comunicación privados espacios para la comunicación del riesgo de desastres.	Sector privado.
Capacitar a los agentes judiciales para que tengan la adecuada claridad sobre las responsabilidades y deberes de todos los actores en la gestión del riesgo, con el fin de evitar interpretaciones que lleven a fallos en contra del	Sector Público en nivel nacional, distrital y municipal.

Acciones propuestas:	Responsables:
Estado.	
<p>Generar por lo menos una vez al año, un encuentro con el sector privado, de tal manera que las diferentes acciones permitan concientizar al sector privado de su función social como protagonistas corresponsables de las políticas públicas en gestión del riesgo.</p>	<p>Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector comunitario en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.</p>
<p>Articular los planes de contingencia del sector privado y público con los planes escolares y comunitarios del municipio en las zonas de influencia.</p>	<p>Sector público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector comunitario</p>
<p>Las agremiaciones de la seguridad privada deberán vincularse en la gestión del riesgo mediante el desarrollo de capacidades del talento humano, para adelantar brigadas de evacuación en unidades residenciales y centros comerciales.</p>	<p>Sector público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.</p>
<p>En caso de emergencia regular el mercado para que el sector privado no incremente los precios al Estado y a los damnificados.</p>	<p>Sector público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.</p>
<p>Establecer en la ley o a través de una guía de responsabilidad en cada proceso de la GRD para las Corporaciones autónomas regionales.</p>	<p>Sector Público en nivel nacional.</p>

Lineamiento 2: Lineamientos para los instrumentos de planificación del SNGRD.

Acciones propuestas:	Responsables:
Adoptar e implementar planes de acciones sectoriales e intersectoriales de GRD.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Identificar en los informes que emitan las entidades generadoras de conocimiento las responsabilidades de los privados en la aplicación de los resultados de estudios en lo referente a los procesos de planificación, diseño, construcción, operación, mantenimiento, seguimiento y control de obras o actividades para las que sean contratados.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector comunidades
Formular y adoptar guías metodológicas para la elaboración de estudios de amenaza y riesgo por fenómeno amenazante.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Adoptar las guías metodológicas para la elaboración de estudios de amenaza y riesgo por fenómeno.	Sector privado en nivel nacional. Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Identificar vulnerabilidad física y social en el sector vivienda.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector comunidades
Identificar y adoptar acciones de Gestión del Riesgo de Desastres dentro de los programas de responsabilidad social.	Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Elaborar protocolos de intercambio de información en materia de GRD, entre: <ul style="list-style-type: none"> • Entidades del sector público • Sector público y sector privado • Sector público y sector comunitario 	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y

Acciones propuestas:	Responsables:
<ul style="list-style-type: none"> Sector privado y sector comunitario 	municipal. Sector comunidades
Establecer acuerdos de voluntades por sector, para el acompañamiento especializado al sector privado en la identificación de riesgos, y para compartir aprendizajes y crear las respectivas alertas tempranas.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Diseñar el programa de acompañamiento a las asociaciones gremiales en el diseño de estrategias de gestión del riesgo para concientizar y capacitar a sus afiliados; promover medidas para mitigar el riesgo existente; y fortalecer la articulación de la gestión en la toma de decisiones. Esto permitirá utilizar la capacidad gremial para incidir a que sus afiliados reduzcan su riesgo, y como resultado, se avance hacia su mitigación tanto en el sector como en el país en general.	Sector Público en nivel nacional
Las sociedades gremiales, que dentro de su misión tengan el interés de realizar estudios y fomentar el conocimiento de las respectivas áreas científica y disciplinaria, deberán contribuir con la definición de metodologías para el análisis de riesgos.	Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Asistir a las capacitaciones dirigidas a los profesionales de los medios de comunicación que se realizan sobre Gestión del Riesgo de Desastres.	Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Establecer responsabilidades vinculantes del sector privado y la comunidad en los instrumentos de planificación de la gestión del riesgo concertadas en los comités departamentales, distritales y municipales de GRD.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector comunidades
Las empresas de reforestación comercial deberán ser corresponsables del control de especies invasoras.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Realizar convenios de cooperación con las	Sector Público en nivel nacional,

Acciones propuestas:	Responsables:
empresas privadas y globales, con recursos tecnológicos y financieros para obras de reducción del riesgo en zonas productivas priorizadas por el Plan Nacional de Desarrollo.	departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Las unidades residenciales deberán realizar, por lo menos dos veces al año, simulacros de evacuación de acuerdo con el análisis de escenarios de riesgo a los que están expuestas.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector comunidades
Construir una red de recursos que tenga como objetivo la donación de predios o bienes que garanticen la reubicación, en el marco de la responsabilidad social.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Formular planes de continuidad de negocio (BCM, por sus siglas en inglés) para las empresas globales, nacionales y las pymes que trabajan en las regiones para garantizar la producción o servicios que prestan.	Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Asignar y definir la administración de los ríos principales a una entidad, de tal manera que se pueda garantizar al GRD integral.	Sector Público en nivel nacional.
Identificar unidades de propiedad horizontal que no están construidas con las normas y promover que se refuercen.	Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.

Lineamiento 3: Lineamientos para los sistemas de información del SNGRD.

Acciones propuestas:	Responsables:
Implementar el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Adoptar la plataforma del Sistema Nacional de información de GRD y alimentar el Sistema en modalidad datos abiertos para facilitar la consulta.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector comunitario en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Establecer acuerdos de voluntades entre el sector público y privado para adelantar los estudios técnicos de factibilidad económica por afectación por sismos.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Las empresas de software y de tecnología geoespaciales –desde su capacidad tecnológica y responsabilidad social, deben poner a disposición de los territorios, imágenes satelitales en áreas críticas y puntuales con fines de ordenamiento territorial y ambiental.	Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Mediante un acto administrativo determinar la obligatoriedad del sector privado para reportar acciones realizadas en materia de gestión del riesgo para facilitar el seguimiento del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.	Sector Público en nivel nacional.

Lineamiento 4: Lineamientos para los mecanismos de financiación del SNGRD.

Acciones propuestas:	Responsables:
Delimitar grados de responsabilidad frente a procesos de reconstrucción como base para actuaciones en el territorio por parte de: Nación (UNGRD, Sectores) Nivel Territorial (Municipios, Departamentos) y Sector Privado y comunidades	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Determinar el nivel de protección que el Gobierno Nacional y los entes territoriales deben ofrecer a los afectados por desastres de eventos de origen natural.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Generar incentivos tributarios, financieros y otros para mitigar las pérdidas del sector productivo, así como reactivación de la economía	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Diseñar e implementar una estrategia entre el Estado y el sector asegurador, con la participación del privado, para fortalecer la penetración del aseguramiento en Colombia. Esto debe hacerse para el sector privado. La estrategia podría incluir incentivos por parte del Estado, pero acudiendo a la responsabilidad del gremio asegurador para aumentar la disponibilidad y oferta de productos.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Promover el mejoramiento de las tarifas de los seguros, para mayor accesibilidad por parte de las familias.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Asignar a los Fondos Municipales, Departamentales y Distritales de gestión del riesgo de desastres un porcentaje proporcional al presupuesto del ente territorial.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Realizar los análisis de beneficios tributarios, materiales y sociales que correspondan, con el fin de fortalecer los compromisos con el sector privado, de acuerdo con la clasificación tributaria en Colombia.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
Establecer las regulaciones e instrumentos financieros para la protección o recuperación de áreas de valor ambiental estratégico o con riesgos naturales, y de esta manera garantizar la	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.

cantidad y la calidad del agua.	
Generar estrategias de comunicación entre el estado y las aseguradoras para difundir información sobre la importancia de adquirir seguros.	Sector Público en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal. Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.
El sector financiero garantizará el flujo de efectivo a la comunidad en caso de un desastre; para tal propósito, deberá prever la conservación de los sistemas tecnológicos necesarios para ello. Esto es la disposición del dinero de las cuentas personales.	Sector Privado en nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial (2012). Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas. (A. Campos, N. H. N., C. Carlos, C. D., R. Diana, R. Fernando & D. Erick, Edits.) Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– (2005). Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica. Bogotá: Autor.
- Departamento Nacional de Planeación (2014). Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país. Paz, equidad, educación. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (s.f.). Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. UNISDR. Kobe: Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.
- Hernandez, C. (2014). Los enfoques de la intersectorialidad de las políticas públicas. Obtenido de: <http://odam-ca.org/recursos/insumos/biblioteca/enfoques-intersectorialidad-politicas.pdf>
- Organización Nacional Indígena de Colombia (2013). ONIC.org. Obtenido de: www.onic.org.co/pueblos.shtml.
- Repetto, F. (2009). Coordinación y gestión pública integral: Notas conceptuales. En F. R. al., lexioes para Iberoamérica: Plenejamento Estratégico. Ref Brasilia: ENAP. S. P. & D. M. (Julio - diciembre de 2015). Generalidades sobre la gestión del riesgo como derecho colectivo. Clínica Jurídica de Interés Público. UNAULA, 2, 103-124.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD– (2016). Plan Nacional de Gestión del Riesgo de desastres: una estrategia para el desarrollo (2015-2025). Bogota: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Wilches-Chaux, Gustavo. Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o Yo voy a correr el riesgo. 1998. World Bank Group (2006). ¿Qué es RSE? Obtenido de: https://siteresources.worldbank.org/CGCSRLP/Resources/Que_es_RSE.pdf

- Código Civil Colombiano, sancionado el 26 de mayo de 1876.
- Decreto 410 del 27 de 1.971 por el cual se expide el código de comercio.
- Caja de vivienda popular. (2016). Caja de vivienda popular. Recuperado el 17 de 10 de 2016, de Caja de vivienda popular: <http://www.cajaviviendapopular.gov.co/>
- Cámara de Comercio. (2016). Cámara de Comercio - Desarrollo Urbano y construcción sostenible. Recuperado el 27 de 10 de 2016, de Cámara de Comercio - Desarrollo Urbano y construcción sostenible.: <http://www.ccb.org.co/Investigaciones-Bogota-y-Region/Desarrollo-Urbano-y-Movilidad>
- Congreso de Colombia. (1997). LEY 400 DE 1997. Obtenido de Normas sobre construcciones sismo resistentes: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=336>
- Congreso de Colombia. (2012). Ley 1523 de 2012. Recuperado el 10 de 09 de 2016, de Ley 1523 de 2012: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/1057ES.pdf>
- Congreso de la república. (2016). congreso de la república - comisión especial ordenamiento territorial. Recuperado el 03 de 10 de 2016, de congreso de la república - comisión especial ordenamiento territorial.: <http://www.senado.gov.co/>
- Ley 1796 de 2016 "por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la superintendencia de notariado y registro y se dictan otras disposiciones", Congreso de la República de Colombia 13/07/2016.
- LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGIMEN DE SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA-Alcance, No. C-736/07 (Corte Constitucional de Colombia).

- Departamento Administrativo de la Función Pública. Manual de Estructura del Estado Colombiano - Función Pública. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/manual-estructura-estado-colombiano;jsessionid=74B4ED00CE08EA4C8E953BD570775BA1>
- Decreto 780 de 2016 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, Departamento Administrativo de la Función Pública 06/05/2016.
- Departamento Nacional de Planeación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Transparencia por Colombia. (2017). Auditorias Ciudadanas: Una forma de vigilar las regalías.



UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

Avenida calle 26 # 92 + 32, piso 2 – Edificio Gold 4

PBX: + 57(1) 552 9696 – 01 8000 11 32 00

www.gestiondelriesgo.gov.co