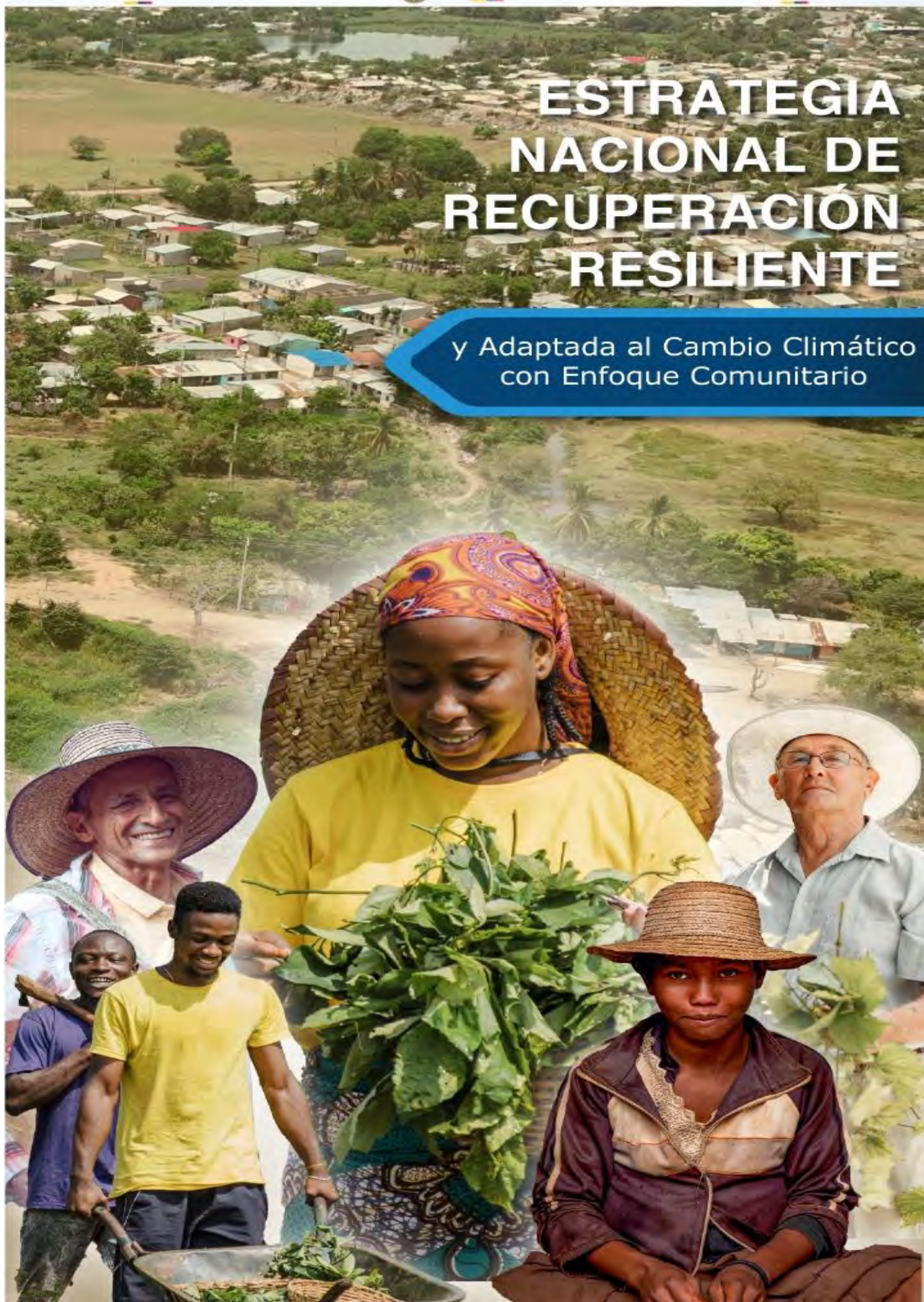


ESTRATEGIA NACIONAL DE RECUPERACIÓN RESILIENTE

y Adaptada al Cambio Climático
con Enfoque Comunitario



GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Presidente de la República

CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS

Director General
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de
Desastres - UNGRD

RAFAEL ENRIQUE CRUZ RODRÍGUEZ

Subdirector General

MICHAEL OYUELA VARGAS

Secretario General

ANA MILENA PRADA URIBE

Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo

MARIA CONSTANZA MEZA ELIZALDE

Subdirectora para la Reducción del Riesgo

**VICEALMIRANTE (R) JOSÉ RICARDO
HURTADO CHACÓN**

Subdirector para el Manejo de Desastres

ISABEL CRISTINA ARBOLEDA LÓPEZ

Jefe Oficina Asesora de Planeación e
Información

**JORGE ALEJANDRO MALDONADO
GUTIERREZ**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

EQUIPO TÉCNICO

Oficina Asesora Jurídica: Juan Camilo Torres
Naizaque, Karen Tatiana Muñoz Ángel, Laura
Alejandra Sepúlveda Domínguez.

Oficina Asesora de Planeación e Información:
Carmén Elena Pabón, Lina María Hernández,
María Carolina Morales, Claudia Rocío Cante
Maldonado, William Wilches, Ana Marcela
Benavides, Emilfe Bautista.

**Subdirección para el Conocimiento del
Riesgo:** Joana Pérez Betancourt, Sandra
Martínez Rueda.

Subdirección para la Reducción del Riesgo:
Nelson Hernández Marulanda, Alberto Granes
Maya, Magnolia Vargas, Beatriz Parra Sánchez,
Lizeth Abril Cabrera, Carolina Salgado Ramírez.

Subdirección para el Manejo de Desastres:
Oscar Lozano, Naydú Pineda, Johanna Rangel
Edwin Lizarazo.

NATALIA IRENE MOLINA POSSO

Directora General
Departamento Nacional de Planeación - DNP

MARIO ALEJANDRO VALENCIA

Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo
Nacional - DNP

CAROLINA DÍAZ GIRALDO

Directora de Ambiente y Desarrollo Sostenible -
DNP

CLAUDIA LILIANA MERCHAN FAJARDO

Subdirectora de Cambio Climático y Gestión del
Riesgo de Desastres - DNP

EQUIPO TÉCNICO DNP

Héctor Javier Vargas Navarro, Daniel Esteban
Bermúdez Jiménez, Claudia Patricia Coca
Galeano, Lina María Ibatá Molina, Karen Andrea
Villarreal Camacho.

CORRECCIÓN DE ESTILO

Carolina Agudelo Campos
Subdirección de Manejo de Desastres
José de los Santos Negrete Montaño
Oficina Asesora de planeación e Información
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de
Desastres

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Javier Romero Cárdenas / Jafet Vargas
Oficina Asesora de Planeación e
Información Unidad Nacional para la Gestión del
Riesgo de Desastres

Foto de Carátula y Contra carátula: archivo
UNGRD.

Agradecimiento especial a los profesionales:

Alejandra Yarce Barragán, María Claudia Muñoz
Sendoya, Juan Carlos Orrego, Daniela Medina,
Gipsy Arenas Hernández, Fernando Ramírez
Gómez, Diana Patricia Mendoza, Doris Suaza y
Diana Arévalo. Por sus aportes en la construcción
de este documento.

Agradecimiento especial para:

Puntos focales de los sectores del Gobierno Nacional, que en diferentes momentos apoyaron en este ejercicio y en general a todos los miembros del SNGRD por su trabajo y compromiso con la recuperación resiliente del país.

Sector del Interior	Javier Abelló
Sector Relaciones Exteriores	Juan Pablo Osorio Jaramillo
Sector Hacienda y Crédito Público	Johana Murcia Gutiérrez
Sector Justicia y del Derecho	Andrés Díaz Leal
Sector de la Defensa Nacional	Liliana Rodríguez Gallego
Sector Agropecuario Pesquero y de Desarrollo Rural	Sandra Patricia Navarrete
Sector Salud y de la Protección Social	Pier Nicolás González
Sector del Trabajo	Javier Mauricio Gómez Mantilla
Sector Minas y Energía	Sofía Roa
Sector Comercio Industria y Turismo	Juan David Bedoya Rodríguez
Sector Educación Nacional	Olga Liliana Cano
Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible	Alexander Figueroa
Sector Vivienda Ciudad y Territorio	Liliana Caicedo
Sector de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones	Mike Donald Bowie Mahecha
Sector Transporte	Javier Rodríguez Tiguaque
Sector de las Culturas, las Artes y los Saberes	Magda Buitrago
Sector Presidencia	Diego Osorio Cáceres
Sector de Igualdad y Equidad	Andrés Ramírez P
Sector Función Pública	Sergio Coronado
Sector Inclusión Social y Reconciliación	Olga Lucía Arango
Sector Inteligencia Estratégica y Contra Inteligencia	Judith Magali Torres
Sector Información Estadística	Wilmar Velásquez
Sector Administrativo del Deporte	Diana Patricia Caro Ventura
Ciencia y Tecnología	Argiro de Jesús Ramírez Aristizábal

Esta publicación fue posible gracias al generoso apoyo a lo largo de este proceso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

© Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
ISBN Digital: 978-958-5509-29-0
www.portal.gestiondelriesgo.gov.co

Prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación con fines comerciales. Solo está autorizada la reproducción total o parcial de esta publicación con fines oficiales, legales y académicos. Para utilizar información contenida en ella se deberá citar la fuente.

Bogotá D.C., Colombia, agosto de 2025.

Contenido

INTRODUCCIÓN	11
1. Objetivos	12
1.1. Objetivo general.....	12
1.2. Objetivos específicos	12
2. Antecedentes y experiencias en recuperación postdesastre en Colombia	12
3. Marco de referencia de la recuperación.....	21
3.1. Recuperación	21
3.2. Resiliencia	24
3.3. Enfoque comunitario	25
3.4. Planificación.....	38
3.5. Principios y enfoques de la recuperación resiliente, adaptada al cambio climático y con enfoque comunitario	39
3.6. Evaluación de necesidades como insumo para la recuperación resiliente y adaptada al cambio climático con enfoque comunitario	42
3.6.1. Línea base	43
3.7. Armonización EDAN y EDANPRI	45
4. Gobernanza para la recuperación.....	46
4.1. Actores, ejes e instancias de coordinación.....	46
4.2. Mecanismos financieros para la recuperación.....	38
4.2.1. Orden nacional	39
4.2.2. Orden territorial	43
4.2.3. Orden sectorial	47
4.2.4. Organizaciones comunitarias y otros actores	48
4.2.5. Otros Recursos.....	48
4.3. Mecanismos jurídicos	48
4.3.1. Declaratoria de Desastre	49
4.4. Infraestructura resiliente	52
5. Guías de actuación.....	54

5.1. Guía de actuación para la preparación sectorial y territorial de la recuperación	54
5.2. Guía de actuación para la ejecución sectorial y territorial de la recuperación	55
5.2.1. Actuaciones generales	55
5.2.2. Actuaciones específicas.....	57
5.3. Guía de actuación para la cooperación	58
5.4. Recomendaciones	61
5.4.1. Reactivación económica	63
5.4.2. Aspectos financieros	64
5.4.2.1. Créditos contingentes:	64
5.4.2.2. Metodología Global para fortalecer la gobernanza para la resiliencia de la infraestructura	65
Conclusiones	67
REFERENCIAS.....	71
ANEXOS.....	73

LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
APP	Asociación Público-Privada
AVC	Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
CCE	Colombia Compra Eficiente
CNGRD	Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
CMGRD	Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CTGRD	Comité Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EDAN	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
EDANPRI	Evaluación de Daños, Pérdidas, Riesgos asociados y Necesidades e Impactos (propuesto en esta estrategia)
ENPFRDPE	Estrategia Nacional de Protección Financiera del Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias

ENRE	Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias
EMRE	Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias
EDRE	Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias
FNGRD	Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
FTGRD	Fondo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres
GCI	Grupo de Cooperación Internacional
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Por sus siglas en inglés) Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.
MEGIR	Marco Estratégico de Gestión Integral del Riesgo
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
ONG	Organización No Gubernamental
PAC	Plan Anual Mensualizado de Caja
PAE	Planes de Acción Específicos para la Recuperación (PAE)
PECI	Plan Estratégico de Cooperación Internacional
PDNA	Evaluación de Necesidades Postdesastre (Post Disaster Needs Assessment, por sus siglas en inglés)
PGRDEPP	Plan de Gestión de Riesgo de Desastres de Empresas Público Privadas
PRE	Plan para la Respuesta a Emergencias
PNGRD	Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RUD	Registro Único de Damnificados
PDT	Plan de Desarrollo Territorial
POMCA	Plan de Manejo y Ordenación de una Cuenca
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SNGRD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SNPAD	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
SSE	Sistemas Socio-Ecológicos
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Término	Definición
Adaptación	Comprende el ajuste de los sistemas naturales o humanos a los estímulos climáticos actuales o esperados o a sus efectos, con el fin de moderar perjuicios o explotar oportunidades beneficiosas. En el caso de los eventos hidrometeorológicos la adaptación al cambio climático corresponde a la gestión del riesgo de desastres en la medida en que está encaminada a la reducción de la vulnerabilidad o al mejoramiento de la resiliencia en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad (Ley 1523, art. 4).
Desastre	Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción (Ley 1523, 2012, art. 4).
Desarrollo sostenible	Desarrollo que satisface las necesidades de la presente generación, promueve el desarrollo económico, la equidad social, la modificación constructiva de los ecosistemas y el mantenimiento de la base de los recursos naturales, sin deteriorar el medio ambiente y sin afectar el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para satisfacer sus propias necesidades (DNP, 2016).
Daños	Se refiere a las afectaciones (tangibles y cuantificables) que ocurren durante el evento que causa el desastre y que sufre una comunidad determinada en términos de personas, bienes, servicios, medios de vida, medio ambiente, entre otros. Según el sector considerado, los daños incluyen afectaciones parciales (colapsos parciales, lesiones, enfermedades, restricciones en el funcionamiento o prestación del servicio) o totales (destrucción, colapso, pérdidas de vida): a) los activos físicos, como edificios, instalaciones, maquinaria, equipos, medios de transporte y almacenaje, mobiliario, obras de riego, embalses, sistemas de vialidad y puertos o b) las existencias, tanto de bienes finales como de bienes en proceso, materias primas, materiales y repuestos. c) medios de vida (Adaptado por UNGRD 2024 a partir de CEPAL, 2014, p. 34).
Efectos	Se refiere a los daños físicos que puede sufrir la infraestructura, los activos físicos, la producción de bienes y servicios, la gobernabilidad y sus correspondientes pérdidas, en términos de flujos, así como a las condiciones del territorio en términos de aumentar el riesgo. Por lo que,

Término	Definición
	están asociados tanto a los daños (físicos - tangibles) como a las pérdidas calculadas en flujos económicos (Construcción UNGRD)
Exposición	Se refiere a la presencia de personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza (Ley 1523, 2012, art. 4).
Impactos	Están asociados a los efectos causados por el desastre, en términos de rendimientos económicos y humanos, especialmente a las condiciones afectadas respecto a la calidad de vida de las personas, comunidad y sus dinámicas sociales y económicas en el corto, mediano y largo plazo. (Construcción UNGRD)
Medios de Vida	Un medio de vida se compone de las capacidades, activos (tanto recursos materiales como sociales) y actividades necesarias para vivir. Un medio de vida es sostenible cuando puede afrontar y recuperarse de rupturas y caídas bruscas, y mantener sus capacidades y activos tanto en el presente como en el futuro sin socavar las bases de sus recursos naturales (FAO, 2006)
Pérdidas	Están asociadas a los flujos económicos que se alteran como consecuencia de un desastre. Sin embargo; debido a distintas connotaciones; es importante diferenciar los retrasos en procesos productivos, disminución de ingresos económicos, interrupción de prestación de servicios, deterioro de precios, por dar algunos ejemplos, por lo que no es un recuento de cosas evidentes o tangibles, sino una aproximación por valorar lo que se dejará de producir y que puede llegar a tener impactos en términos de variables como el PIB ¹ , el empleo, las finanzas públicas o cuentas externas, etc. y que permanecen en un periodo de tiempo, hasta su recuperación. (CEPAL, 2014 p. 37 – Construcción UNGRD)
Plan de acción específico para la recuperación (PAE)	Instrumento técnico y operativo, establecido en el Artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, que comprende un conjunto de acciones de planificación, organización y gestión para la ejecución de la recuperación (entiéndase, rehabilitación y reconstrucción) de las áreas afectadas por eventos adversos que generaron la declaratoria de situación de desastre o calamidad pública, previniendo la extensión de los efectos negativos en el corto, mediano y largo plazo y evitando la reactivación de riesgos preexistentes o futuros, con el fin de restablecer

¹ Producto Interno Bruto

Término	Definición
	los derechos y la calidad de vida de las personas, garantizando la seguridad territorial y el desarrollo sostenible.
Preparación para la recuperación	Acciones conducentes a agilizar y facilitar el inicio de la rehabilitación y la reconstrucción demandadas por una situación de emergencia o desastre. Los principales requerimientos para un proceso de recuperación, que a la vez constituye los ejes de la preparación son: normas de ordenamiento territorial y suelo para la reconstrucción, financiamiento, gobernanza del proceso de recuperación y procedimientos previos que garanticen la pronta formulación del plan de acción específico para la recuperación establecido por el Artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 (Construcción UNGRD).
Protección Social Adaptativa a emergencias	Busca fortalecer capacidades y fomentar la resiliencia en hogares vulnerables para enfrentar choques asociadas a la crisis climática, emergencias sanitarias, el riesgo de desastres, entre otros, de forma que se identifiquen los mecanismos, que se puedan acoplar desde la protección social en tiempos de crisis, para propender por una mejora del bienestar y la calidad de vida de las poblaciones, que sea suficiente para reducir los problemas estructurales de pobreza y desigualdad exacerbados por dichos choques (PMA & CDEMA, 2021). Al respecto, se plantean retos para avanzar en la formulación de agendas en torno a la superación de la pobreza y la inequidad de las poblaciones, considerando la gestión riesgo de desastres como eje fundamental en la reducción de la vulnerabilidad social (DNP, 2023, p. 74).
Recuperación	Son las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado (Ley 1523, 2012, art. 4).
Resiliencia	Capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas de acuerdo a los procesos de la gestión de riesgo de desastres (Naciones Unidas, 2016).
Riesgo de desastres	Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo

Término	Definición
	de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad (Ley 1523, 2012, art. 4).
Variabilidad Climática	Se refiere a las variaciones en el estado medio y otros datos estadísticos del clima en todas las escalas temporales y espaciales (como las desviaciones típicas, la ocurrencia de fenómenos extremos como El Niño y La Niña, etc.), más allá de fenómenos meteorológicos determinados. La variabilidad se puede deber a procesos internos naturales dentro del sistema climático (variabilidad interna), o a variaciones en los forzamientos externos antropogénicos (variabilidad externa) (Ley 1931, 2018, art. 3).
Vulnerabilidad	Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos (Ley 1523, 2012, art. 4).

INTRODUCCIÓN

Colombia, por su amplia diversidad geológica, geomorfológica, hidrológica y climática, es un territorio altamente susceptible a diferentes tipos de amenazas (naturales, socio naturales y antrópicas no intencionales), que sumadas a multiplicidad de dinámicas y factores subyacentes complejos, tales como el desplazamiento y la pobreza, aumentan el nivel de vulnerabilidad de muchas poblaciones, bienes e infraestructura, que al coincidir con zonas del país con ausencia o deficiente control urbanístico, sin adecuado uso del suelo y ordenamiento territorial, con baja capacidad institucional, entre otros, contribuyen al incremento de las condiciones de riesgo.

El gobierno colombiano, a través del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y la implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 1523 de 2012), ha venido avanzando en la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en la planificación del desarrollo. A pesar de estos esfuerzos, siguen ocurriendo desastres. Por ello, las acciones institucionales de recuperación que se llevan a cabo después de su ocurrencia se constituyen como uno de los mayores retos en términos de planificación y ejecución, de manera que eviten reproducir los riesgos previos y contribuyan al desarrollo sostenible y el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana.

En este contexto, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia de Vida y en el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2015-2030 (PNGRD) se estableció como meta para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y para el Departamento Nacional de Planeación (DNP) la creación de una Estrategia Nacional para la Recuperación Resiliente y Adaptada al Cambio Climático, con Enfoque Comunitario.

La Estrategia de Recuperación Resiliente y adaptada al cambio climático con enfoque comunitario tiene como propósito orientar la preparación y la ejecución de la recuperación intersectorial con el fin que las medidas institucionales que se tomen en los diferentes niveles de gobierno sean enfocadas a una reconstrucción efectiva que contribuya al desarrollo sostenible, articuladas con las acciones que a nivel territorial se realizan en beneficio de las comunidades afectadas, en consonancia con los principios de la política nacional de gestión del riesgo de desastres. Por lo que, está dirigida principalmente a los integrantes del SNGRD en el orden nacional para que orienten y articulen a nivel departamental y municipal, los ejercicios de participación para las evaluaciones de daños, pérdidas, necesidades e impactos postdesastre, así como en la planificación y ejecución de la recuperación en sus etapas de rehabilitación y reconstrucción.

Su objetivo es establecer el marco de actuación nacional a nivel sectorial brindando soporte e incidencia en los territorios para los procesos de recuperación postdesastre con enfoque comunitario al definir las generalidades para la preparación y ejecución de procesos de recuperación, constituyéndose como insumo para el diseño futuro de instrumentos complementarios sectoriales y territoriales, tales como lineamientos sectoriales para la recuperación, metodologías de evaluación de daños, pérdidas, riesgos asociados, necesidades e impactos postdesastre, así como mecanismos financieros y jurídicos específicos acorde con la misionalidad y funciones de los actores involucrados, proyectando a futuro la mejora del bienestar y la calidad de vida de las poblaciones del territorio

colombiano, fomentando la resiliencia de los hogares y reduciendo su vulnerabilidad ante perturbaciones por situaciones de riesgo de desastres y efectos del cambio climático.

El documento se estructura en cinco capítulos. En el primero, se definen los objetivos; en el segundo, se presenta una síntesis de las experiencias de recuperación más significativas en el país. El tercero, establece el marco conceptual sobre la recuperación resiliente y adaptada al cambio climático con enfoque comunitario, destacando los principios y enfoques más relevantes para su implementación, así como la relevancia de la evaluación como insumo para la recuperación. El cuarto capítulo expone la estructura organizacional para la gobernanza, así como los mecanismos financieros y jurídicos para la recuperación. Finalmente, se exponen orientaciones para la construcción de las guías de actuación para la preparación y ejecución de la recuperación en materia de funciones de soporte, cooperación internacional, sectorial y territorial, así como recomendaciones especiales.

1. Objetivos

1.1. Objetivo general

Establecer el marco de actuación nacional a nivel sectorial brindando soporte e incidencia en los territorios para los procesos de recuperación postdesastre con enfoque comunitario.

1.2. Objetivos específicos

- Brindar un marco de referencia sobre recuperación resiliente para Colombia.
- Ofrecer orientaciones para la actuación sectorial frente a procesos de recuperación, así como para las acciones críticas del proceso y su articulación con los territorios.
- Establecer las acciones mínimas requeridas en materia de preparación y para la recuperación a considerar por cada uno de los sectores, de acuerdo con su misionalidad.
- Definir las acciones y los mecanismos de seguimiento y evaluación para las etapas desarrolladas durante la ejecución de los procesos de recuperación.

2. Antecedentes y experiencias en recuperación postdesastre en Colombia

Analizando los efectos de los desastres y su relación con el desarrollo, se considera que la recuperación postdesastre, paradójicamente puede convertirse en una oportunidad. En el país, la gran mayoría de territorios se han configurado como asentamientos con carencias de servicios básicos en áreas periféricas, zonas de ladera o en cercanía a cuerpos de agua, áreas de actividad volcánica, entre otros; donde las viviendas se han venido y siguen edificando bajo la ausencia del cumplimiento de normativas de construcción² y la infraestructura, bienes y servicios se desarrollan en lugares donde los instrumentos de ordenamiento territorial, planificación y gestión del riesgo de desastres han identificado fenómenos amenazantes, que al combinarse con la vulnerabilidad de las comunidades son

² Por ejemplo, Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10.

escenarios de riesgo que reinciden y se ven exacerbados por el crecimiento poblacional, los índices de pobreza e inequidad, así como los efectos del cambio climático.

Por lo anterior, ante un desastre, sobreviene la necesidad de soluciones inmediatas, planificadas y que promuevan el desarrollo; sin embargo, en algunas ocasiones los procesos de recuperación de las condiciones normales o previas al evento proveen a las zonas afectadas, la rehabilitación de servicios y la reparación o reconstrucción de estructura urbana o rural, sin contemplar la pertinencia de dichas medidas, su ubicación, el uso del suelo, la legalización de predios, el tiempo de ejecución y las dinámicas sociales, aunque esto no sea una constante.

Por esta razón, se debe orientar desde el nivel nacional a las entidades locales no solo a la formulación de estrategias de recuperación y propuesta de medidas de intervención, sino también a propiciar los mecanismos de financiamiento, asistencia técnica e incrementar la celeridad de las acciones y la creatividad para solucionar déficits históricos en materia de planificación, desarrollo social y en el ordenamiento territorial.

La revisión de los casos postdesastre en Colombia, durante los últimos 40 años, registrados en el documento de lecciones aprendidas de recuperación postdesastre de la UNGRD³, exponen lo siguiente:

La diversidad de términos: en los diferentes procesos de recuperación se han usado diversos términos y conceptos que reflejan la variabilidad del contexto, las situaciones y la magnitud del desastre. De esta forma, en Armero y Armenia se utilizó el término “reconstrucción”; mientras que en la cuenca del río Páez y zonas aledañas se definió como “rehabilitación”, “recuperación” y “reasentamiento”. En San Cayetano se optó por “reubicación”; en Galeras y Gramalote se puntualizó en “reasentamiento”, en Salgar se retomó el término “reasentamiento”, y en Santander y Mocoa, se implementó “reconstrucción”, mientras que, en la Isla de Providencia, el término “reconstrucción” se usó para indicar acciones que pertenecen a la rehabilitación de corto y mediano plazo, e “intervención estructural” para referirse a la recuperación a largo plazo.

Subrayar lo anterior es importante, en la medida que la Ley 1523 de 2012 establece el marco definitorio, el cual incluye los términos de rehabilitación, reparación o reconstrucción dentro del proceso de recuperación con el propósito central de evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes. Aunque la ley es general, cualquiera de los términos usados en las experiencias analizadas indica la gestión integral del territorio con las comunidades, aunque tal intención depende del ejecutor.

Desde lo conceptual, la reconstrucción es el marco general para denotar, por un lado, la recuperación física (por ejemplo, a través de medidas como reasentamiento/reubicación/rehabilitación/reconstrucción de infraestructura y/o vivienda) y, por otro, el restablecimiento social y cultural, así como la renovación de la esperanza de una mejor calidad de vida.

³ <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/40732>

Adicionalmente, en el ámbito internacional y en el marco de la cooperación internacional, se evidencia el uso de los términos “recuperación temprana” y “recuperación a largo plazo” o “recuperación para el desarrollo”, lo que aumenta la diversidad de términos.

La normatividad: La planificación de la recuperación postdesastre y de largo plazo es un proceso esencialmente local, tal como lo indica la Ley 1523 de 2012 en los capítulos VI y VII, así como en otros instrumentos legales tales como el decreto 1077 de 2015 y en el decreto 2157 de 2017 y en la misma Constitución política colombiana de 1991 a través del Art. 215 y en otros instrumentos tal y como se relacionan en la Tabla 1.

Tabla 1. Normativa asociada al proceso de recuperación y la adaptación al cambio climático

Políticas de Estado	Políticas de Gobierno	Duración de los planes
Ley 99 de 1993. Ambiente.	Planes ambientales a nivel de cuenca. (POMCA)	10 años. Decreto 1640 de 2012. Art. 32
Ley 388 de 1997. Ordenamiento Territorial	Planes de Ordenamiento Territorial a nivel municipal.	12 años. Art. 28
Ley 152 de 1997. Planes de Desarrollo.	Plan Nacional de Desarrollo Plan Departamental de Desarrollo Plan Municipal de Desarrollo	4 años. Corresponde al período de Gobierno.
Ley 1523 de 2012. Gestión del Riesgo de Desastres	Plan Nacional de GRD Estrategia Nacional de Respuesta Planes Departamentales de GRD Estrategias Departamentales de GRD Planes Municipales de GRD. Estrategias Municipales de Respuesta	No tienen horizonte de tiempo. Se recomiendan 12 años igual a los Planes de Ordenamiento Territorial.
Ley 1931 de 2018. Gestión del Cambio Climático	Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Sectoriales Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Territoriales	Tendrán como horizonte inicial de planeación el año 2029, posterior a lo cual el horizonte de planeación será de 20 años. Art. 20.
Ley 2169 de 2021. Acción Climática	Las autoridades nacionales, departamentales, municipales y distritales incluirán en los planes de desarrollo, en los planes integrales para la gestión del cambio climático sectoriales y territoriales y en los demás instrumentos de planeamiento que tengan incidencia en la gestión del cambio climático, acciones relacionadas con las metas y medidas contempladas en la presente Ley, en articulación con el Plan de Implementación y Seguimiento definido en los artículos 23 y 24 de la presente ley. Igual medida será adoptada por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y las Autoridades Ambientales Urbanas en sus respectivos planes de acción.	Art. 25

Registro de información: la información georreferenciada y temática sobre eventos de desastres, grandes o pequeños, para su análisis estadístico, temporal y geográfico, se encuentra dispersa, en diferentes escalas y sin la trazabilidad de la ejecución de las acciones. Por lo tanto, la importancia de este registro sistemático es una tarea de recuperación histórica de datos que radica en dos aspectos:

El primero es que, al analizar los pequeños eventos que afectan de manera recurrente a una región o municipio, se puede inferir que estos podrían ser un indicador de eventos futuros de mayor magnitud. La lección que se deriva de este aspecto es que se puede enfocar la reducción del riesgo en el contexto de los pequeños y recurrentes eventos (por ejemplo, movimientos en masa), con el fin de evitar la incidencia de los desastres en la economía nacional, regional y local.

El segundo aspecto se refiere a que, aunque no existe una base de datos consolidada, el análisis de los procesos de recuperación postdesastre permite observar que en los últimos 40 años Colombia ha sido afectada por múltiples desastres, asociados a la materialización de escenarios de riesgo de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional. La mayoría de estos eventos conllevaron a la aplicación de medidas de rehabilitación y reconstrucción de territorios. Sin embargo, y por lo general no se ha planeado la forma de enfrentar el postdesastre, ni tampoco se ha documentado el proceso. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, se hace necesario generar mecanismos de evaluación del impacto de los desastres y de los procesos de recuperación con el fin de instalar capacidades en los territorios para ser más resilientes a futuros eventos.

Gestión del Riesgo de Desastre: además de ser una dimensión, la gestión del riesgo de desastres se ha denominado explícitamente como un principio de la recuperación. Por ejemplo, en los casos de Armero, cuenca del río Páez, Gramalote, volcán Galeras, Salgar, Corinto y Mocoa, se aplicaron estudios técnico-científicos para alertas tempranas o medidas de conservación ambiental, permitiendo ampliar el conocimiento sobre la amenaza y la vulnerabilidad e intervenir riesgos futuros.

En virtud de ello, se han logrado avances en la declaración de zonas de conservación o en el establecimiento de nuevos usos del suelo, así como también en la preservación de la memoria del evento, como en el antiguo Armero, para evitar nuevas ocupaciones del territorio. Además de la implementación de ajustes en los instrumentos de planificación y de la generación de planes de gestión del riesgo de desastres acordes con los nuevos análisis y escenarios de riesgo.

La gestión del riesgo de desastre se encuentra en proceso de ser incorporada en todas las instancias, espacios y políticas administrativas de los niveles territoriales, tal como se observa en Salgar, los Santanderes, Providencia y Mocoa, donde se está avanzando en el fortalecimiento de la capacidad institucional, el conocimiento del riesgo y en la formulación de planes para establecer procesos de recuperación ágil y efectiva en el orden local, distrital y regional.

La institucionalidad: uno de los aprendizajes que han dejado las reconstrucciones postdesastre es la necesidad de una confluencia de esfuerzos interinstitucionales, intersectoriales, interdisciplinarios y de trabajo colectivo con la comunidad que permitan definir mecanismos de trabajo concertado, estableciendo competencias y

responsabilidades en todos los niveles, tanto en las tareas de gestión de emergencias como en la recuperación después del desastre.

Cada vez más, las entidades del orden nacional involucradas en las reconstrucciones asumen un rol más activo con herramientas que permiten la integralidad de la intervención, como es el caso de Salgar, Gramalote, Providencia y Mocoa, donde los involucrados son entidades de diferentes sectores de la administración, aunque históricamente esto ha sido una disposición, tal como se reporta en el caso de Armero.

En el marco de su legalidad, las instituciones tienen roles claramente definidos dentro de su ámbito de actuación. Algunas entidades los asumen con liderazgo y proactividad, como en el caso de San Cayetano. Sin embargo, en procesos de reconstrucción como el de Armenia, se excluyó al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres (SNPAD) de su rol protagónico, llegando incluso a mencionarse este fenómeno en algunos documentos como “para institucionalidad”. En el caso de Armero no es clara la evidencia de la participación del gobierno local; en otros casos hay traslape de funciones entre entidades e involucrados, tal como lo menciona el informe de acompañamiento social de Salgar (Fundación Berta Jaramillo).

Por otra parte, se ha avanzado en un esquema descentralizado, complementario, subsidiario y con responsabilidades por niveles, articulado con la planificación y el desarrollo de las regiones y las localidades. Esto ha sido particularmente válido para el desarrollo del proceso recuperación postdesastre en Gramalote, la cuenca del río Páez, Salgar, Mocoa, Providencia y Galeras.

De igual manera, un denominador común en los procesos de recuperación ha sido la desconfianza en el Estado y su institucionalidad por parte de los afectados. Sin embargo, en algunos casos se ha podido superar tal situación mediante estrategias de comunicación, como en Gramalote, la cuenca del río Páez, Mocoa, Soledad, Corinto, los Santanderes y San Cayetano. En el caso de Galeras aún es un proceso pendiente.

Dimensión jurídica: la recuperación está reglamentada en el marco de un sistema robusto de la GRD que ha evolucionado con el tiempo, lo que ha permitido poner en práctica instrumentos jurídicos para regular la tenencia legal de las viviendas. Por ejemplo, en Soledad, se asegura un intercambio de entrega del bien en riesgo por parte del beneficiario y la escritura de la nueva casa. Esta práctica también es implementada en Salgar, Gramalote y en la zona de amenaza alta del volcán Galeras, mientras que este tipo de acciones no son reportadas en procesos como el de la cuenca del río Páez.

Otro punto de vista con la relación de la normatividad es aquel relacionado con el cierre de las declaratorias de calamidad o desastres. Hasta el momento no se distinguen mecanismos de control y seguimiento después del cierre de las declaratorias por parte de los municipios.

La gestión social: en los planes se identifica la gestión social como una dimensión que permite acompañar a los afectados en el proceso de adaptación a los nuevos contextos, así como en el proceso de apropiar los nuevos compromisos que conllevan a la reconstrucción del tejido social. Particularmente en los casos como San Cayetano, la cuenca del río Páez, Gramalote y Salgar, estas acciones se reportan como factores

determinantes para el éxito de las medidas de recuperación implementadas. Sin embargo, en casos como Armero y Armenia no se reportan este tipo de acciones.

En casos como Galeras, al parecer, la línea de acción social está más encaminada hacia el apoyo de los beneficiarios en gestiones que buscan lograr la documentación que se requiere para la entrega de la vivienda, así como en la realización de censos o verificación de datos, y someramente, en una intervención social. En los municipios de Santander y Norte de Santander, la medida de recuperación definida comprendió la reconstrucción de viviendas en el mismo lugar porque los daños ocasionados por el sismo acontecieron por inadecuadas prácticas constructivas.

Es importante aclarar que, para llegar a un diagnóstico del impacto de esta dimensión en la selección de medidas de recuperación, es necesario realizar un seguimiento posterior para identificar si el proceso cumplió con las expectativas de los beneficiarios, satisfaciendo sus necesidades en materia de viviendas seguras, suplencia de necesidades básicas, restablecimiento de servicios, medios de vida, infraestructura vital⁴, infraestructura comunitaria⁵ etc. y si el proceso agota en sentido integral el acompañamiento que requiere una familia, especialmente en lo concerniente a impacto humano (desigualdad, pobreza, violencia intrafamiliar, abandono escolar, entre otras). Este solo se evidencia en el caso de San Cayetano.

Participación comunitaria, social y democrática: la participación social es considerada como uno de los aspectos clave para el éxito de la recuperación. No obstante, cuando existen investigaciones realizadas por agentes externos o no directamente involucrados en el proceso, el panorama de la intervención social y participación comunitaria resulta ser el punto de mayores críticas.

Por ejemplo, en el caso de San Cayetano, los documentos reportan que la comunidad participó únicamente en la elección del tipo de vivienda a asignarles. Este factor incidió al parecer, por la frágil organización comunitaria, lo que se reflejó en divisiones entre ellos cuando se les consultó el lugar de la reubicación. Hecho idéntico se reportó en Gramalote, en donde a este aspecto, el cual se estaba subsanando por medio de mesas de participación, se le tuvo que dar un alcance a través de la entidad ejecutora, estableciendo estrategias de fortalecimiento comunitario.

En los procesos donde existen comunidades indígenas, como en la zona de amenaza alta del volcán Galeras, la cuenca del río Páez, Corinto y Mocoa, las entidades involucradas han venido entendiendo que, para obtener más efectividad en estos procesos es necesario

⁴ La infraestructura vital está conformada por las “estructuras físicas, instalaciones técnicas y sistemas principales que debido a su carácter social, económico u operativo son esenciales para el funcionamiento de una sociedad o comunidad, tanto en circunstancias habituales como extremas durante una emergencia”. (Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2024 Consultado el 03/04/2024 <https://riskmonitor.iadb.org/es/node/73>), incluyendo la infraestructura de transporte, los puertos aéreos y marítimos; sistemas de electricidad, de suministro de agua y de comunicaciones; hospitales, clínicas de salud, y centros de servicios de bomberos, policía y de administración pública, patrimonio cultural, entre otros.

⁵ Esta depende de las dinámicas de la comunidad, en algunos casos pueden ser salones comunales donde se realizan eventos culturales o escenarios de sesiones de juntas de acción comunal, por mencionar algunas.

que en la interlocución se tenga en cuenta la cosmovisión de las comunidades y las diferencias en su relación con la tierra y el espacio.

En el caso de Providencia, los raizales participaron activamente en la etapa de recuperación a través de la priorización de la entrega de viviendas nuevas. En la cuenca del río Páez, se ha superado la imposición de la medida de recuperación a través de un proceso de diálogo prolongado que ha permitido superar el rechazo y renuencia al reasentamiento poblacional. En este caso en particular, la participación es vista como un derecho que se complementa con la concertación en las decisiones y la planificación de las acciones y metas a ejecutar por parte de los afectados.

En cualquier caso, o medida de recuperación que se considere, es importante el ejercicio activo de las comunidades, por medio de la incorporación de sus tradiciones y saberes en cada etapa, así como en la trazabilidad de los aspectos positivos que traerá consigo el desarrollo.

La identificación de los afectados: la ausencia de un sistema expedito para el registro de damnificados, como en las experiencias de Armero y Armenia, se convirtió en un generador de conflictos, debido a que terceros reclamaban, incluso a raíz de otros eventos, ser beneficiarios de la reconstrucción, sin tener la certeza de ello. En algunos casos, estos reclamantes eran desconocidos para los verdaderos beneficiarios, quienes demostraron su vecindad en el lugar que sería objeto de reconstrucción.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) inició el registro de damnificados a través del sistema de consulta para el Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal 2010-2011 (la temporada de lluvias que afectó gran parte del país), el cual fue transferido por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR), a la UNGRD en 2013.

En ese sentido, la herramienta de Registro Único de Damnificados (RUD)⁶ permite al SNGRD identificar y caracterizar a las personas naturales o jurídicas damnificadas por los eventos físicos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional. Esta herramienta fue utilizada en Providencia para levantar la información para la Evaluación de Daños y Necesidades, con el fin de determinar la magnitud de las afectaciones ocasionadas y así mejorar la experiencia y capacidad del SNGRD para afrontar las situaciones de desastre de gran magnitud.

Reactivación económica: en este aspecto, se requiere un análisis en el futuro más exhaustivo para medir los impactos a nivel macro y micro económico, especialmente en lo relacionado con la continuidad y productividad de los medios de vida que puedan llegar a ser afectados por los desastres. Por lo cual, se puede evidenciar; que estos procesos históricos de experiencia y aprendizaje le han ido dando forma a la importancia de incluir en los programas para la recuperación, la rehabilitación de los medios de vida de la población, así como también la oferta y el fortalecimiento de programas que promulguen en el tiempo la independencia económica de las familias, pues éstas generalmente requieren soluciones habitacionales inmediatas y asistencia en su diario vivir, sin embargo; el asistencialismo y el paternalismo que se utilizan a menudo para solucionar sus problemas,

⁶ https://www.dane.gov.co/files/noticias/Reunidos_presentacion_final.pdf

son mecanismo o acciones que las entidades estatales deben evitar; porque esto socava la autonomía de las familias y de las comunidades, sin asegurar en forma independiente y sostenible los ingresos y alimentos necesarios en un tiempo mayor.

Dimensión ambiental: es una dimensión que requiere de un mayor análisis en los procesos de recuperación, pues, aunque se menciona en algunos planes específicos, no se reportan resultados. En la mayoría de los casos después de que ocurre un desastre, se hace alusión a entrega de predios en condición de riesgo a la respectiva autoridad ambiental, como las CAR, con base en el artículo 121 de La Ley 388 de 1997 el cual establece que *"Las áreas catalogadas como de riesgo no recuperable que hayan sido desalojadas a través de planes o proyectos de reubicación de asentamientos humanos serán entregadas a las Corporaciones Autónomas Regionales o a la autoridad ambiental para su manejo y cuidado"*. Al respecto, son necesarias acciones en campo para establecer el diagnóstico ambiental de estas áreas y sus posibilidades de restauración ambiental. Por su parte Los procesos Galeras y Mocoa si cuentan con esta dimensión.

En este punto no se puede soslayar el hecho de que las actividades no sostenibles, el uso inadecuado del suelo, la sobreexplotación del entorno natural, entre otros, son en muchos casos el origen de los desastres. Por lo tanto, es importante que los planes de acción específicos de recuperación generen acciones en este campo, mediante el análisis de evaluación inicial de daños, identificación y estimación de pérdidas y necesidades ambientales en el marco del desastre.

Aspectos financieros: según el documento Estudio sobre Desastres Ocurredos en Colombia: Estimación de Pérdidas y Cuantificación de Costos (Cardona, Wilches, García et al., 2004), en la práctica los recursos invertidos en los procesos de reconstrucción han sido regulados por la Banca Multilateral dado que, en un mayor porcentaje, estos provienen de créditos externos.

Hay que mencionar que el esquema de operación se apoya en buena parte en el nivel privado, es decir, las entidades ejecutoras de proyectos en su mayoría son Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y empresas consultoras privadas que en pocos casos aportan recursos, y, por el contrario, la recuperación se convierte en oportunidades de convenios o contratos con el Estado en sus diferentes niveles (municipio, departamento o nación). Esto fue una de las críticas más encontradas en los casos de Armero y Armenia, por ejemplo.

El papel de los medios de comunicación: es clave que, ante la materialización del riesgo y la ocurrencia de un desastre, medios de comunicación como la radio, con su capacidad operativa y sostenible de equipos de transmisión, frecuencia y su alcance territorial, se convierta en el principal canal en un país como Colombia, con grandes complejidades geográficas. Por ejemplo, en el caso de Armero, la difusión de los radioaficionados fue fundamental para conocer el evento. Aunque hoy existen múltiples formas de comunicación en tiempo real, el rol de los medios de comunicación se centra en el dato institucional. En los casos en que el número de fallecidos sea de interés noticioso, es difundido ampliamente y durante un tiempo prolongado, como sucedió en Armenia, Armero y Mocoa, lo que no ocurrió en casos donde no hubo víctimas, como, por ejemplo, en la cuenca del río Páez en el año 2004, o en el caso Galeras, que, al no generarse la erupción, ni siquiera se menciona la intervención prospectiva que lleva más de diez años por parte del Estado.

Los comunicados de prensa son herramientas fundamentales para proporcionar información institucional a los medios y, además de centrarse en el quehacer de la identidad, deben convertirse en el vehículo para mantener informados a los beneficiarios sobre la recuperación de la zona.

Se debe tener en cuenta que la prolongada duración de los procesos de recuperación en Galeras, la cuenca del río Páez y Mocoa, debido a factores como la cultura indígena, que tiene otras cosmovisiones y formas de relacionarse con el medio, así como el hecho que una erupción volcánica es un fenómeno de baja ocurrencia, lo cual influye en la percepción del riesgo. El proceso de Salgar es destacable por la efectiva comunicación durante los dos años que duró la recuperación.

El seguimiento de los Planes de Acción Específicos de Recuperación (PAE) o documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES): el seguimiento de los planes para la recuperación, bien sea mediante el mecanismo de CONPES o PAE, aún requiere de mayores esfuerzos a nivel gubernamental para mejorar su implementación y seguimiento. Se evidencia que, en los casos cuando se modifican las instituciones (por ejemplo; periodos de empalmes y cambios de gobierno), se dificulta el seguimiento. Lo anterior, teniendo en cuenta, que, si en el CONPES la acción propuesta queda bajo la responsabilidad de dos entidades a nivel nacional (Ministerios), la entidad líder de la acción deberá velar o promover la articulación e incluir en el seguimiento para no perder el reporte de cumplimiento de la acción que se debe realizar para el DNP, sin embargo; esto hace que las entidades nacionales definan no solo dicho liderato, sino además planes de trabajo articulado, lo cual en ocasiones no se realiza.

En el caso de los PAE, el seguimiento queda a cargo de la entidad que haya realizado la Declaratoria de Calamidad o Desastre. Si es de carácter territorial, la información no se comparte con el orden nacional, y si es del orden nacional, la difusión y el seguimiento continúan siendo mecánicos, evidenciando la necesidad de automatizar dichos procesos para favorecer el monitoreo de las acciones, la sistematización de los planes e incluso la oportunidad para construir sistemas de información postdesastre en el país.

En conclusión, las lecciones aprendidas postdesastre dejan claro lo siguiente:

- Contrario a los imaginarios sociales, la solidaridad y el capital social no son las únicas variables fundamentales para recuperar (rehabilitar y/o reconstruir) una zona donde ha ocurrido o puede ocurrir un desastre; se necesitan políticas públicas eficaces e instituciones con acciones ágiles para generar confianza en el Estado.
- En los procesos de rehabilitación y reconstrucción postdesastre se deben medir las consideraciones políticas que en muchos de los casos fueron reportadas en forma positiva y en otros negativas. Las compensaciones en términos de área de vivienda, aspectos ambientales o económicas siguen siendo una tarea pendiente.
- Se requieren procesos de apropiación para formular los planes para la recuperación conectados con los instrumentos de protección financiera y los PAE para la recuperación, pues siguen siendo un pendiente por parte de los sectores involucrados en la rehabilitación y la reconstrucción. Además de ello, es importante considerar las limitaciones que el presupuesto nacional tiene en la financiación de estos instrumentos, teniendo en cuenta los altos daños,

afectaciones y costos que suponen una declaratoria de desastre de carácter nacional y que orientan hacia la recuperación postdesastre.

- La reconstrucción del tejido social es un factor fundamental en la contribución a los procesos exitosos de recuperación. Por lo que se requiere que en todas sus etapas exista un proceso de participación ciudadana que involucre a los diferentes actores y grupos poblacionales que habitan el territorio.
- Es importante prepararse ante el o los fenómenos que podrían provocar un desastre, por lo tanto, es esencial planificar y evaluar con anticipación los planes para la recuperación, los instrumentos de protección financiera y la toma de decisiones con visión de desarrollo.

3. Marco de referencia de la recuperación

3.1. Recuperación

La recuperación es el conjunto de acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación y reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad⁷, constituyéndose como uno de los subprocesos del manejo de desastres, como se muestra en la Figura 1, sin embargo; tiene como fin último reconstruir mejor para evitar la reproducción de las condiciones de riesgo previas al desastre, por lo que en realidad se convierte en una oportunidad para el desarrollo territorial a través de los demás procesos de la GRD.

Figura 1. Procesos y subprocesos de la gestión del riesgo de desastres



Fuente: SNGRD, 2023

Además, la recuperación comprende dos momentos antes y después del desastre, "una preparación" donde se realizarán actividades previas para establecer acciones o medidas que puedan orientar la "ejecución" de esta en los territorios, como por ejemplo definición de orientaciones para la recuperación sectorial, levantamiento de líneas base y demás instrumentos y análisis que puedan brindar un marco de actuación en el segundo momento asociado a la ejecución.

Las orientaciones parten de un reconocimiento previo de posibles áreas afectadas o expuestas, infraestructura, bienes, servicios básicos tales como agua, energía, gas,

⁷ Definición 20 de la Ley 1523 de 2012, Art 3.

comunicaciones, medios de vida y dinámicas sociales de las comunidades comprendidos en ejercicios conocidos como línea base, los cuales hacen parte de las evaluaciones de daños y pérdidas luego del impacto, donde se comparan las cantidades en funcionamiento y buen estado antes del desastre y cuánto de ellas se debe recuperar después. También hacen parte de estos ejercicios, las evaluaciones de daños y análisis de necesidades que se realizan en la etapa de respuesta a emergencias y que son insumo fundamental para identificar y proyectar las medidas de rehabilitación y/o reconstrucción, así como también para priorizar evaluaciones detalladas de los daños, pérdidas, riesgos asociados, impactos y necesidades para la reconstrucción a mediano y largo plazo, con el fin de mejorar las condiciones de desarrollo local previas al desastre.

Por lo anterior, la toma de decisiones en materia de la recuperación abarca una amplia gama de actores y sectores del desarrollo que, de acuerdo con su misionalidad, implementan diversas medidas con temporalidades distintas pero interrelacionadas, es por esto que para definir las medidas de intervención para la recuperación es fundamental conocer la magnitud del desastre en términos de daños, pérdidas, riesgos asociados, necesidades e impactos.

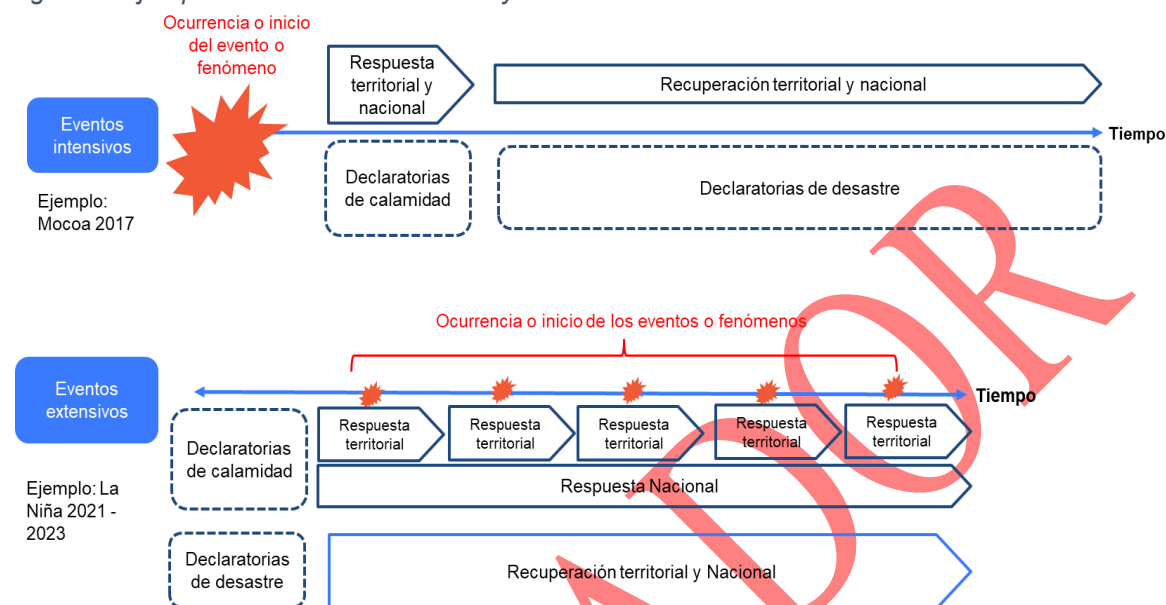
De allí, parte la necesidad de diferenciar los eventos de desastre intensivos⁸ de los extensivos⁹, que pueden llegar a generar afectación local o nacional, por tanto, definen el alcance de la declaratoria de calamidad (departamentos, municipios o distritos) o de desastres e implican niveles de recuperación diferenciales en términos espaciales, temporales, económicos, sociales, ambientales y ecológicos.

Esta diferenciación permite comprender que los procesos de recuperación no ocurren de manera estrictamente secuencial y hace visible la necesidad de fortalecer la generación y uso de información oportuna, de manera que, incluso desde la respuesta inicial se empiece la recolección de información de calidad para soportar la recuperación tanto en la rehabilitación, como en el desarrollo de evaluaciones más completas que sirvan como insumo para la reconstrucción y la reactivación económica, tal como se muestra en los ejemplos de la Figura 2.

⁸ Riesgo Intensivo: está asociado con la posible exposición a grandes concentraciones humanas y de actividades económicas a eventos amenazantes de gran magnitud, que pueden llevar a potenciales desastres con alta mortalidad y pérdida material. El riesgo intensivo es característico principalmente de las grandes ciudades o áreas densamente pobladas.

⁹ Riesgo extensivo: es el generalizado relacionado con la exposición de poblaciones dispersas a condiciones de eventos amenazantes repetidos o persistentes de baja o moderada intensidad, a menudo de una naturaleza altamente localizada, que puede conducir a debilitar los efectos acumulativos de desastres. El riesgo extensivo es principalmente una característica de zonas rurales.

Figura 2. Ejemplos de eventos intensivos y extensivos



Fuente: Adaptado de Lineamientos para la Recuperación Resiliente, desarrollado por PNUD, UNGRD y DNP, con base en National Disaster Recovery Framework del gobierno de los Estados Unidos de América.

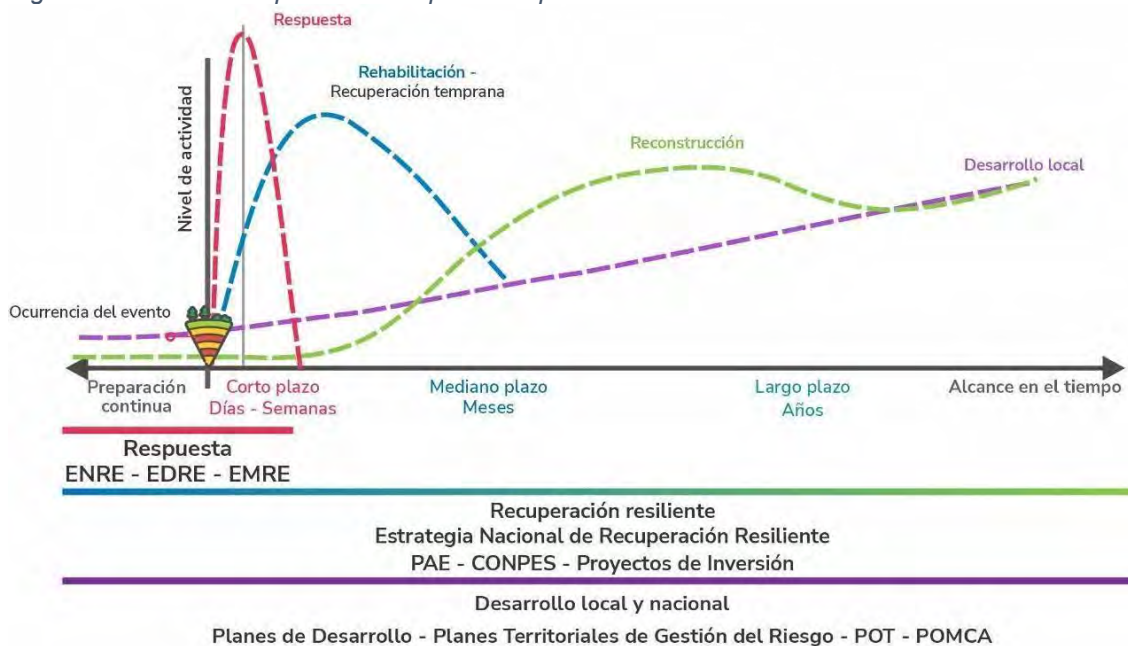
También se considera relevante en la definición de medidas de intervención para la recuperación y en la toma de decisiones durante el tiempo que esta pueda tardar, la articulación con otros instrumentos como las estrategias para la respuesta de emergencia, las estrategias de protección financiera, los planes de desarrollo, planes de gestión del riesgo de desastres, los Planes de Manejo y Ordenación de Cuencas (POMCAS), planes de ordenamiento territorial¹⁰, planes de vida de territorios indígenas, los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT), los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS), entre otros, los cuales según el evento presentado y la evaluación de pérdidas y necesidades orientadas desde cada sector y realizadas por los actores responsables (entidades públicas, privadas y comunidad) de acuerdo con las capacidades de los territorios, se deben proyectar en el tiempo con la finalidad de aportar al desarrollo y la resiliencia de la comunidad, tal y como se presenta en la Figura 3.

A manera de implementación de conceptos internacionales y en concordancia con acciones desarrolladas desde la cooperación internacional y la actuación de algunas entidades operativas del SNGRD, es importante mencionar que la rehabilitación se entiende como uno de los procesos que hacen parte de la recuperación, el cual se puede desarrollar con el enfoque de recuperación temprana¹¹, así como en el marco de la protección social adaptada a emergencias para la reducción de vulnerabilidades en el país.

¹⁰ planes de ordenamiento territorial POT clasificados según el artículo 9 de la Ley 388 de 1997 en Esquemas, Planes Básicos y Planes de Ordenamiento Territorial.

¹¹ Recuperación Temprana: es un enfoque para orientar las acciones de respuesta humanitaria, a través de una coordinación efectiva, hacia el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades afectadas abordando los problemas de fondo que han contribuido a la generación del desastre. La recuperación temprana es un conjunto específico de acciones programáticas

Figura 3 Línea de tiempo en la recuperación postdesastre



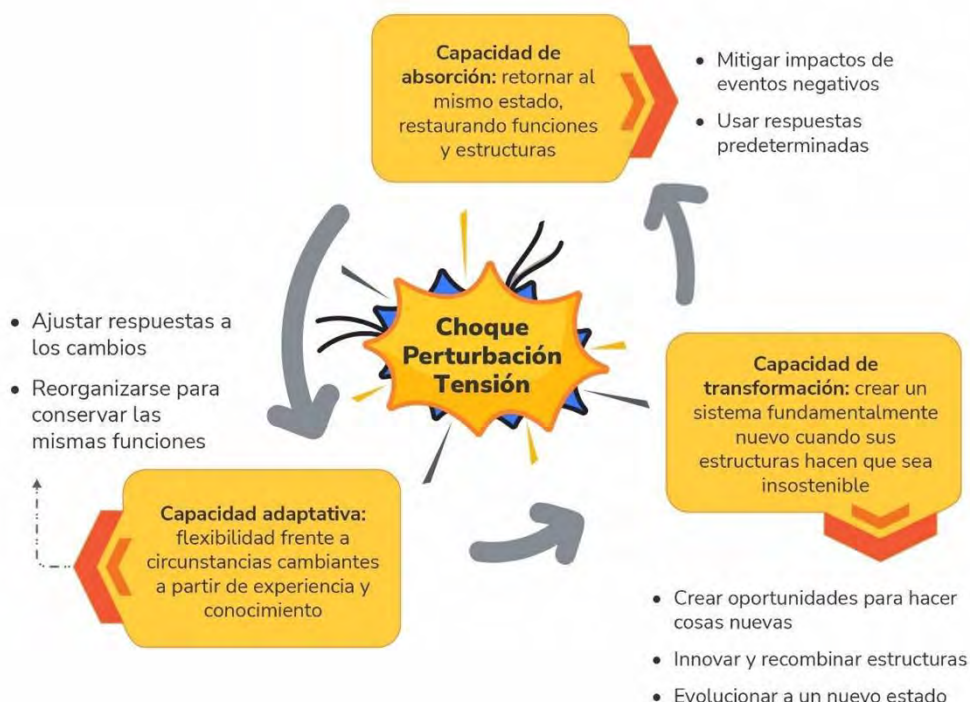
Fuente: Adaptado de Lineamientos para la Recuperación Resiliente, desarrollado por PNUD, UNGRD, DNP, con base en National Disaster Recovery Framework del gobierno de los Estados Unidos de América.

3.2. Resiliencia

Desde el DNP se han realizado ejercicios de aproximación y definición a este concepto, el cual se ha adoptado a partir de entender la resiliencia como la capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas de acuerdo a los procesos de la gestión de riesgo de desastres (Naciones Unidas, 2016). Dichas capacidades son fundamentales para enfrentar perturbaciones como las que se presentan cuando se materializan los riesgos o los efectos del cambio climático y la variabilidad climática. La Figura 4 proporciona una representación visual de estos conceptos.

dirigidas a lograr que las personas y las comunidades superen la necesidad de ayuda humanitaria y avancen hacia un desarrollo sostenible, equitativo e incluyente, sensible al riesgo.

Figura 4. Tipos de capacidades determinantes de la resiliencia



Fuente: Adaptación DNP, s.f.

En este contexto, el proceso de recuperación es aquel, mediante el cual, los sistemas sociales, económicos y ambientales desarrollan acciones hacia el restablecimiento de las condiciones normales de vida de una manera oportuna y eficaz después de ocurrido un evento que genere una emergencia o desastre. Esto, mediante la rehabilitación y reconstrucción del área afectada, sus bienes y servicios, el tejido social, la reactivación económica y la restauración de los ecosistemas y sus servicios, procurando evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área a lo largo del tiempo que esto tarde y en el futuro.

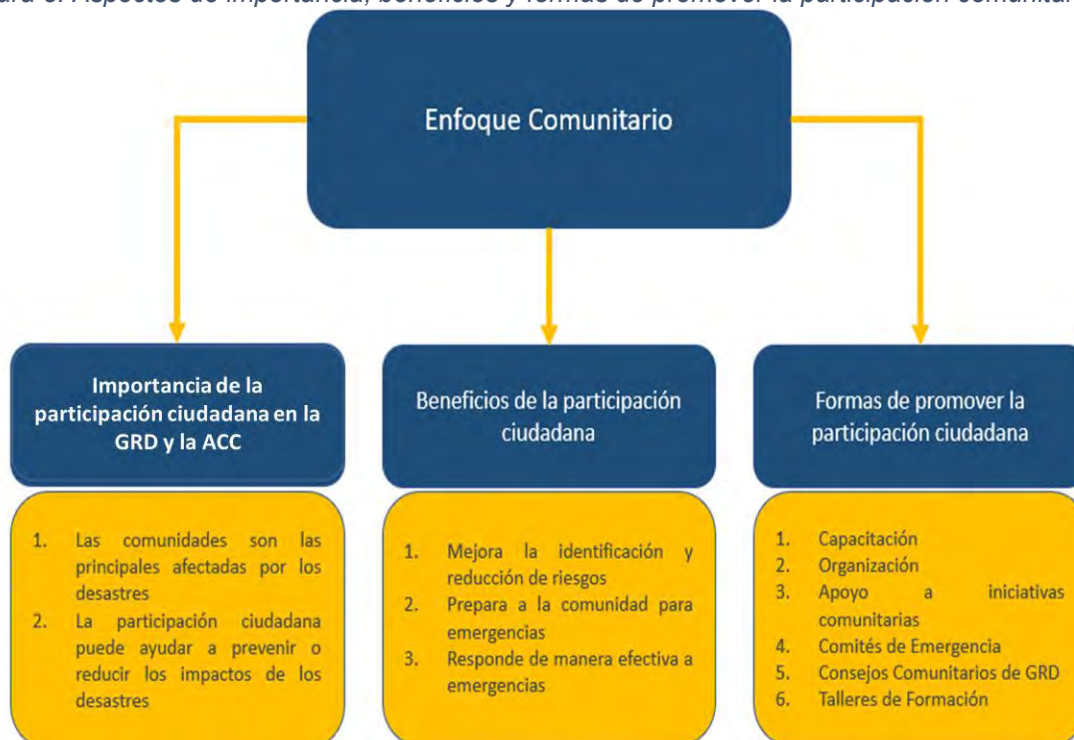
3.3. Enfoque comunitario

Las comunidades juegan un rol fundamental en sus propios procesos de desarrollo, así como en la manera en la que se preparan para resistir los choques, cómo se adaptan a ellos y cómo se recuperan de sus efectos. El objetivo es garantizar la agencia y participación incidente de las comunidades afectadas, reconociendo diversidades, capacidades y vulnerabilidades que caracterizan el ciclo vital individual y colectivo de los diferentes grupos sociales.

Una vez que un desastre afecta a una comunidad y la dinámica de su territorio, se requiere de la participación efectiva y del liderazgo en términos de formulación e implementación de medidas para la rehabilitación, reconstrucción, restauración y activación económica postdesastre. Es importante que, en este proceso, se tenga en cuenta las percepciones y

aportes para la reconstrucción, al igual que la restauración de sus capacidades y potencialidades para retornar a una vida productiva de manera creativa, satisfactoria y conforme con las necesidades e intereses individuales y colectivos. A continuación, en la Figura 5 se presentan algunos aspectos relacionados con la importancia, beneficios y formas de promover la participación comunitaria:

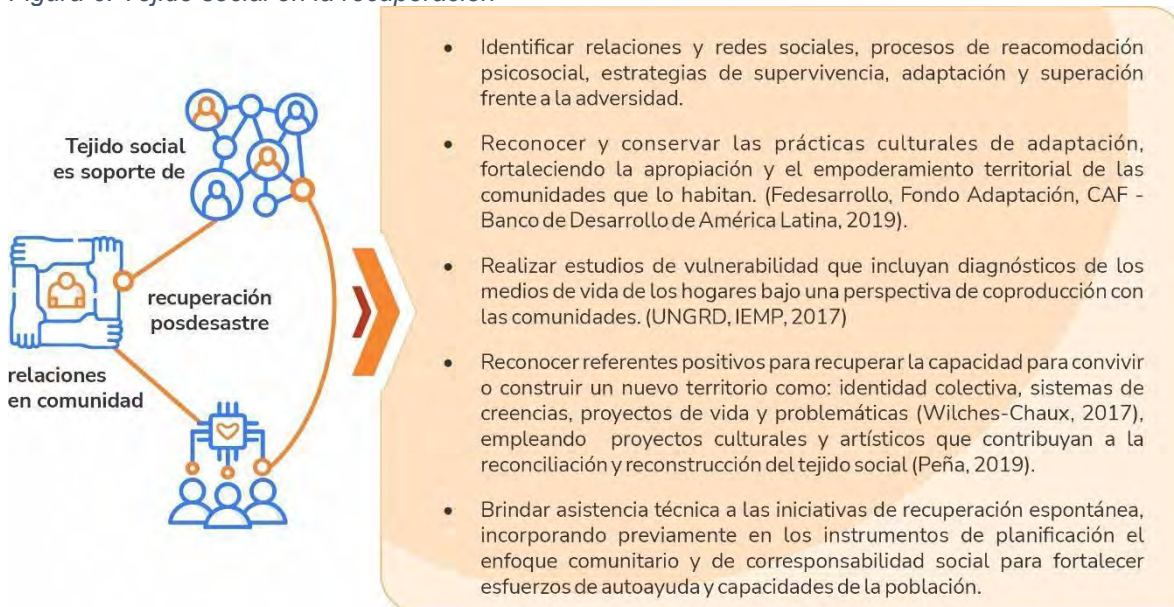
Figura 5. Aspectos de importancia, beneficios y formas de promover la participación comunitaria



Fuente, UNGRD, 2023

En este contexto, es fundamental fortalecer el tejido social, es decir el cúmulo de vínculos sociales e institucionales que favorecen la cohesión y la reproducción de la vida dentro de una comunidad (Murcia, 2010). La identidad, la construcción de relaciones de confianza, el sentido de pertinencia, la ayuda recíproca, la cooperación, las formas de organización social y el trabajo colectivo hacen parte de las dinámicas sociales y son vitales cuando ocurre un desastre, tal y como se expone en la Figura 6.

Figura 6. Tejido social en la recuperación



Fuente: Adaptación DNP y UNGRD, 2024.

Por lo que, el fortalecimiento de tejido social implica que las personas se conozcan, desarrollen confianza y construyan solidaridades que les permitan realizar, en forma colectiva, actividades de mutua protección y de apoyo ante las crisis.

Es de destacar que la participación de la comunidad, se convierte en un aspecto indispensable durante los procesos de recuperación postdesastre considerando el enfoque de adaptación al cambio climático, y en la formulación de Planes de Acción Específicos para la Recuperación, toda vez que los conocimientos que tienen las comunidades locales sobre sus territorios y sus dinámicas son únicos, aportan enormemente al saber técnico y, por lo tanto, deben convertirse en un insumo indispensable para lograr una coordinada planificación y una toma de decisiones que parta de una mirada local. Por lo que, es importante considerar dentro de las orientaciones sectoriales para la recuperación postdesastre y en la elaboración, aprobación y ejecución de los PAE, el siguiente marco normativo de la participación comunitaria:

Tabla 1. Normativa asociada al enfoque comunitario y el proceso de recuperación postdesastre

Marco Normativo	Descripción	A considerar en el marco de la Recuperación Postdesastre
Constitución Política de Colombia de 1991 Art 1 y 7.	Define al país como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, y como un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista. <i>“El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”</i>	Desarrollo de regímenes jurídicos diferenciados que garanticen su autonomía cultural, organizativa y territorial, así como su participación en la formulación de políticas públicas y decisiones administrativas que incidan sobre sus derechos colectivos. Reconociendo además el Decreto 1088 de 1993 <i>“por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas”</i>
Constitución Política de Colombia de 1991 Art 13. y 46.	<i>Contempla la especial protección del Estado y la sociedad a las personas mayores, de acuerdo con el principio de solidaridad y los preceptos del Estado Social de Derecho que inspiran el ordenamiento superior</i>	Priorizar las medidas de recuperación para la cabeza de las familias, la sociedad y el Estado mismo unos deberes de protección y asistencia en favor de los adultos mayores, que conlleven su integración en la vida comunitaria. Además, considerar a las personas adultas mayores como un grupo vulnerable. <i>“se generen espacios de participación en los que las personas mayores puedan sentirse incluidas dentro de la sociedad y puedan valorarse sus contribuciones a la misma”.</i>
Constitución Política de Colombia de 1991 Art 286, 289, 329 y 330	Otorgan a las entidades territoriales indígenas y a sus autoridades tradicionales competencias propias en materia de gobierno, justicia y administración interna.	Reconocer que los pueblos indígenas, tienen derecho a gobernarse mediante sus propias autoridades y normas dentro de sus territorios, en ejercicio de su autonomía política, administrativa, jurisdiccional y organizativa, siempre que ello no contraríe el orden jurídico nacional.

Ley 484 de 1999 Art. 32	Todas las entidades y organismos de la Administración Pública deben orientar su gestión conforme a los principios de democracia participativa.	Considerar la implementación de acciones que promuevan la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.
Ley 2166 de 2021 (Art 1 y 2) Desarrolla Art 38 Constitución Política 1991	Marco legal robusto y ordenado para la acción comunal en Colombia, fortaleciendo la organización comunitaria desde lo local hasta el nivel nacional. Busca promover una gestión colectiva más sólida, equitativa y participativa en beneficio del desarrollo local y la construcción de paz	Promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en Colombia en todos sus niveles (primer grado: las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal; segundo grado: asociaciones; tercer grado: federaciones; cuarto grado: confederación), mediante el desarrollo conjunto de procesos territoriales, económicos, políticos, ambientales, culturales y sociales, para mejorar la calidad de vida de las comunidades
Ley 2421 de 2024 Art 13	<i>“el Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones (...) tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad, personas campesinas, líderes y lideresas sociales defensores y defensoras de DDHH, líderes religiosos, líderes y lideresas ambientales, integrantes de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos, víctimas del confinamiento, miembros de grupos étnicos (indígenas, afro, raizales, palenqueros, Rrom) y víctimas de desplazamiento forzado interno, rural y transnacional”.</i>	
Decreto 19 de 2012 Art 13	Todas las entidades del estado o particulares que cumplan funciones administrativas deben implementar <i>“mecanismos de atención preferencial a infantes, personas con algún tipo de discapacidad, mujeres gestantes, adulto mayor y veterano de la Fuerza Pública”.</i>	Considerando el enfoque interseccional.

Ley 1482 de 2011 (Art .1) / Modificación Ley 1752 de 2015	Establece sanciones específicas a los actos de discriminación por razones de “raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, discapacidad y demás razones de discriminación	Considerar la adopción de medidas afirmativas cuando sea necesario para corregir desigualdades históricas o estructurales.
Sentencia SU 123 de 2018	Comprende “el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada”.	<i>Considerar mecanismos de participación de las comunidades étnicas, para proteger su integridad cultural, social y económica, dándoles derecho de participar en la expedición o puesta en marcha de proyectos, obras, actividades o medidas legislativas o administrativas que puedan afectar la integridad de su comunidad.</i>
Decreto 1071 de 2015	Decreto único del sector agropecuario	Considerar las definiciones jurídicas que resultan esenciales para la comprensión del alcance organizativo y representativo de los pueblos indígenas en Colombia.
Ley 70 de 1993 Cap. III	Establece el derecho de estas comunidades a la propiedad colectiva de las tierras que tradicionalmente han ocupado, en armonía con sus prácticas ancestrales, formas de organización y relación con el territorio	De acuerdo con el Decreto 1745 de 1995, reconocer legalmente la propiedad colectiva, así como los requisitos para la conformación de los Consejos Comunitarios, como máxima autoridad interna de las comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras.
Decreto 2957 de 2010	Establece un marco normativo integral para la protección de los derechos del grupo étnico Rom o Gitano.	Reconocer la organización tradicional del pueblo Rom, basada en instituciones político-sociales denominadas, Kumpaňy plural, de la Kriss, de la Kirss Romaní y de los Seré Romaní, los cuales ejercen funciones propias de gobierno, regulación social, resolución de conflictos y salvaguarda cultural.

Ley 1257 de 2008	Adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.	Enfoque de Genero
Ley 823 de 2003	Marco institucional para garantizar “la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, en los ámbitos público y privado	
Decreto 762 de 2018	Adopta la política pública “que tiene por objeto la promoción y garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas”	Garantizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos a la vida, libertad, integridad, seguridad y a una tutela judicial efectiva, así como garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la participación de los sectores sociales LGBTIQ+, y garantizar el efectivo goce de los derechos económicos sociales y culturales.
Ley 1618 de 2013 Numeral 1 Art 2.	<i>“aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.</i>	Enfoque diferencial por discapacidad
Sentencia C-606 de 2012	<i>“En conclusión las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección por parte del Estado y de la sociedad en general, por lo que, tanto instituciones como individuos deben facilitar de una forma activa el ejercicio de los derechos de este sector de la población”</i>	
Ley 1523 de 2012 Art 3. Numeral 1	“todas las personas naturales tendrán la misma ayuda y el mismo trato al momento de atenderseles con ayuda humanitaria”	Las medidas de recuperación postdesastre deben prestarse sin discriminación, ajustadas a las necesidades específicas de cada grupo poblacional vulnerable, con el fin de garantizar su acceso efectivo a los derechos.

Los lineamientos nacionales presentados en la anterior tabla, se armonizan con los compromisos internacionales y regionales asumidos por el Estado colombiano, entre ellos el Marco de Sendai, la Resolución 68/211 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de Escazú y los lineamientos de la Comunidad Andina, los cuales promueven criterios de inclusión, participación social y respeto por la diversidad cultural, étnica y territorial, fortaleciendo la resiliencia comunitaria frente a futuros eventos adversos. Estos instrumentos no solo orientan la planificación y ejecución de acciones, sino que también respaldan una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente, con especial énfasis en el fortalecimiento de capacidades comunitarias, la participación social y el empoderamiento local como ejes centrales para lograr soluciones duraderas y adaptadas a las realidades territoriales.

La gestión de la recuperación posdesastre y la adaptación al cambio climático en Colombia se desarrolla dentro de un marco jurídico y político que no solo se sustenta en la normativa nacional, sino que también se articula con compromisos internacionales y regionales. Estos instrumentos, suscritos y ratificados por el país, establecen principios, lineamientos y obligaciones que fortalecen la capacidad institucional y comunitaria para enfrentar los impactos de los desastres y del cambio climático, fomentando la cooperación, la inclusión y la sostenibilidad.

Es fundamental tener en cuenta que los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, entre ellos, el Convenio 169 de la OIT, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, no solo constituyen compromisos jurídicos de obligatorio cumplimiento, sino que también refuerzan el deber del Estado de respetar y promover la autonomía, la participación efectiva, la integridad territorial y el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades étnicas ante medidas administrativas o legislativas que puedan afectarlas. Asimismo, estos instrumentos internacionales, en conjunto con los mecanismos de cooperación internacional, generan beneficios concretos al facilitar el acceso a asistencia técnica, financiera y de capacitación, promover el intercambio de buenas prácticas y garantizar que las intervenciones se desarrollen bajo estándares internacionales de derechos humanos, fortaleciendo así la protección, el desarrollo integral y la resiliencia de dichas comunidades.

Tabla 3. Normativa Internacional asociada al proceso de recuperación y la adaptación al cambio climático

Instrumento Internacional / Regional	Enfoque principal	Áreas de aplicación	Articulación con normativa nacional
Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030	Reducción del riesgo de desastres con enfoque integral y participativo	Comprensión del riesgo, fortalecimiento de la gobernanza, inversión en resiliencia, preparación y “reconstruir mejor”. Enfoque inclusivo con atención a mujeres, personas con discapacidad, pueblos indígenas, migrantes, personas mayores, niños y jóvenes	Se refleja en la Ley 1523 de 2012 (Sistema Nacional de GRD), los Planes Nacionales, Departamentales y Municipales de GRD, y en la Estrategia Nacional de Respuesta.
Resolución 68/211 de la Asamblea General de las Naciones Unidas – Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres	Inclusión, perspectiva de género y discapacidad en la GRD.	Participación comunitaria, enfoque centrado en las personas, protección de medios de vida y bienes de producción, fortalecimiento de resiliencia social.	Vinculación con la Ley 1523 de 2012 y con los principios de inclusión y diversidad étnica y cultural establecidos en la política nacional de recuperación postdesastre.
Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	Desarrollo sostenible, resiliencia y acción climática.	ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), ODS 13 (Acción por el clima), integración de la GRD en el desarrollo.	Relacionada con la Ley 1931 de 2018 (Cambio Climático) y la Ley 2169 de 2021 (Acción Climática), que incluyen acciones de resiliencia urbana y adaptación.
Acuerdo de Escazú (Ley 2273 de 2022)	Acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales.	Garantías de participación pública, transparencia, inclusión social y protección de defensores ambientales.	Incorporado a la legislación nacional mediante la Ley 2273 de 2022, en articulación con los mecanismos de participación ciudadana en GRD (Ley 1523 de 2012).
Lineamientos de la Comunidad Andina para la recuperación postdesastre (marzo 2022)	Recuperación postdesastre con enfoque participativo, inclusivo y respeto por la diversidad.	Principio participativo, inclusión de grupos vulnerables, respeto por la diversidad étnica, cultural y territorial.	Coherente con la Ley 1523 de 2012 y con los principios de inclusión y diversidad presentes en la normativa nacional sobre recuperación y reasentamiento.

Como parte del entendimiento de la recuperación postdesastre desde la perspectiva de las comunidades y su articulación sectorial en la toma de decisiones, se han identificado algunas consideraciones desde los territorios:

- La recuperación resiliente vista desde el enfoque comunitario, debe estar basada en el reconocimiento de los actores territoriales y sus experiencias, para fortalecer las capacidades locales al enfrentar futuros eventos.
- La planificación postdesastre debe integrar la coordinación intersectorial, asegurando que las acciones de infraestructura, servicios públicos y medios de vida estén alineadas con las prioridades locales y con los marcos nacionales y territoriales de gestión del riesgo de desastres.
- Es fundamental incorporar conocimientos tradicionales y prácticas locales en el diseño de intervenciones a través de medidas estructurales y no estructurales, garantizando soluciones culturalmente pertinentes y sostenibles a largo plazo.
- La toma de decisiones debe considerar el análisis de riesgos sistémicos, priorizando intervenciones que reduzcan la exposición de la comunidad a múltiples amenazas simultáneas.
- La recuperación debe incluir mecanismos de monitoreo y evaluación participativos, permitiendo que la comunidad valide avances, identifique brechas y ajuste las estrategias según la evolución de los riesgos.
- La inclusión de género y diversidad debe estar presente en todas las fases de la recuperación, asegurando que las necesidades de mujeres, niñas, personas mayores, personas con discapacidad y grupos LGBTIQ+ sean atendidas de manera efectiva.
- Se debe priorizar la accesibilidad universal en la recuperación de infraestructura y espacios públicos, garantizando que todas las personas, independientemente de sus condiciones físicas, puedan utilizarlos de forma segura y digna.
- La recuperación resiliente debe considerar la vulnerabilidad específica de las personas de la tercera edad, asegurando apoyos sociales, medios de transporte adecuados y accesibilidad en soluciones habitacionales temporales o permanentes, así como en la continuidad de servicios esenciales.
- Es importante implementar medidas que reduzcan condiciones de discriminación y violencia en el marco del postdesastre en el caso de la comunidad LGBTIQ+, garantizando espacios seguros, participación plena y acceso equitativo a ayudas y programas de recuperación de sus medios de vida y acceso a servicios básicos.
- Las estrategias de comunicación y alerta temprana deben adaptarse a las necesidades de todos los grupos, incluyendo formatos accesibles para personas con discapacidad visual, auditiva o cognitiva, así como en lenguajes e idiomas locales donde corresponda.
- La articulación sectorial debe contemplar la integración de servicios de salud, asistencia social y apoyo psicosocial específicos para grupos vulnerables, fortaleciendo la resiliencia comunitaria de manera inclusiva.



Fotografía 1 Colección de registro fotográfico Pilotos Comunitarios en el marco de la Recuperación postdesastre y la adaptación al cambio climático¹².

Por lo que el fortalecimiento de la participación activa de la comunidad, las entidades público - privadas y los Consejo Territoriales de Gestión del Riesgo de desastres, deben facilitar la revisión, validación y socialización de las medidas de Recuperación Resiliente consideradas en consonancia con la adaptación al Cambio Climático y los procesos propios de desarrollo locales.

A manera de ejemplo se recomienda incluir en la formulación e implementación de los lineamientos de recuperación resiliente para las etapas de rehabilitación y reconstrucción orientadas desde cada sector y adaptadas a las capacidades de las comunidades, las siguientes actividades:

- Identificar y vincular la población diversa: infantil, juvenil, adulto mayor, étnica (indígena, NARP, ROM), discapacitada, mujeres y LGBTIQ+, con sus

¹² Las consideraciones comunitarias en el marco del postdesastre y la recuperación resiliente provienen de ejercicios participativos a lo largo del primer semestre del 2025, orientado desde la UNGRD con el apoyo de PNUD Colombia, en cinco territorios del país, los cuales comprendieron a: Bello en el departamento de Antioquia, Carmen del Darién en el departamento del Chocó, Dosquebradas en el departamento de Risaralda, Lebrija en el departamento de Santander y Moco en el departamento del Putumayo.

vulnerabilidades y capacidades; así como nodos, redes comunitarias locales y organizaciones sociales.

- Realizar ejercicios de percepción para conocer las diferentes visiones, intereses y sentires frente a los escenarios de riesgos y el futuro territorial empleando mapas comunitarios o de cartografía social.
- Implementar estrategias de comunicación para lograr una participación incidente teniendo en cuenta la organización de la comunidad y garantizando información oportuna, accesible, de calidad y con posibilidades de retroalimentación (Wilches Chaux, 2012).
- Vincular a la comunidad en la ejecución de la recuperación desde el inicio de las intervenciones, aportando información, realizando veeduría ciudadana y participando en diseños de proyectos de infraestructura acorde con usos y costumbres locales.
- Disponer de manera previa de mapas de actores: quiénes son y cómo están organizados, incidencia y potenciales responsables en la recuperación.
- Implementar estrategias de formación, capacitación y/o sensibilización para ampliar el conocimiento y la apropiación sobre el proceso de recuperación que están viviendo, de acuerdo con sus particularidades, en coordinación con el sector educativo
- Adelantar atención psicosocial con el fin de aliviar o controlar los efectos traumáticos de las personas, familias y comunidades afectadas, en sus aspectos biológicos, psicológicos y sociales (UNGRD, 2015). Es importante que se identifiquen y vinculen a aquellos actores que puedan y sepan apoyar este proceso, como las entidades operativas y/o aseguradoras de riesgo, garantizando el enfoque diferencial y una convivencia más segura y amorosa.
- Considerar las “Orientaciones y recomendaciones para el fortalecimiento de la participación comunitaria en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el nivel Departamental, Distrital, Municipal” y Análisis de Vulnerabilidades y capacidades (AVC) desarrollado por la Cruz Roja Colombiana y compilado por la UNGRD en la Circular 030 del 26 de septiembre de 2022.
- Implementar medidas de enfoque de género que permitan identificar y caracterizar las particularidades contextuales y situaciones vivenciadas por las personas de acuerdo con su sexo y a los constructos sociales asociados a este, con sus implicaciones y diferencias económicas, políticas, psicológicas, culturales y jurídicas, identificando brechas y patrones de discriminación. En especial, los relacionados con la participación de mujeres y niñas indígenas, campesinas y afrocolombianas, históricamente vulnerables; en razón a sus conocimientos ancestrales y tradicionales.

En el caso de la interseccionalidad, derivado del derecho a la igualdad, especialmente, del mandato de asegurar una igualdad material y efectiva, la Corte Constitucional en la

sentencia SU-166 de 2024 ha señalado la necesidad de aplicar no solo enfoques basados en una sola categoría de discriminación, como el género, sino también resolver los casos considerando el enfoque interseccional por esta razón ha definido la interseccionalidad como “el cruce de factores de discriminación, que hace que dichos factores se potencien o creen impactos específicos y diferenciados que suponen complejidades y medidas antidiscriminación distintas a las que se podrían pensar para el análisis de un factor específico aisladamente considerado. Se trata de una perspectiva conceptual que plantea que el desconocimiento de diferentes factores de discriminación que operan simultáneamente puede llevar a fortalecer ciertos tipos de hegemonía”.

En este sentido, se hace necesario que en todos los espacios de participación comunitaria se realice un análisis interseccional con el objetivo de comprender que las personas suelen tener más de una categoría por la que son discriminadas, por lo que potencia o crea impactos en la garantía de sus derechos de conformidad con lo establecido en la sentencia T-159 de 2023. La interseccionalidad permite comprender que las personas no están segmentadas en situaciones y grupos particulares, sino que atraviesan distintas categorías por las que pueden ser segregadas de la vida social.

También es pertinente considerar en el ejercicio del mapeo de actores y la construcción de hojas de rutas sectoriales la inclusión del enfoque diferencial e Interseccional¹³ a partir de la identificación de grupos vulnerables, su participación inclusiva, la evaluación de necesidades específicas y el diseño y monitoreo de programas adaptados para no dejar a nadie atrás.

A su vez, se debe considerar el fundamento del enfoque diferencial desde el reconocimiento jurídico y político de poblaciones que, por sus características particulares han sido históricamente objeto de exclusión, marginación o discriminación estructural. Este enfoque tiene como finalidad garantizar el acceso, uso y disfrute en condiciones de equidad de los bienes, servicios, instituciones y oportunidades que ofrece la sociedad, removiendo obstáculos que impidan el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales¹⁴

Por lo que, la inclusión diferencial resulta ser un asunto transversal a todos los subprocesos de la gestión del riesgo de desastres, observándose su inclusión tanto en instrumentos específicos sobre la materia como en los demás que acompañan la actividad institucional cotidiana, incluyendo la recuperación postdesastre.

Nota: para mayor información y contexto frente a las orientaciones de trabajo comunitario se sugiere revisar la *Guía de Adaptación basada en Comunidades. MADS, 2013.* <https://acortar.link/ouTiKh> y la *Metodología de Análisis de Vulnerabilidades y capacidades Ampliado (AVCA) implementado por la FICRC,* <https://acortar.link/CQBSdm>.

¹³ Según la Ley 1448 de 2011 (Art. 13) el enfoque diferencial habla de grupos poblacionales con características particulares, históricamente discriminados. En el caso del **Enfoque Interseccional** se reconoce como la presencia simultánea de dos o más características diferenciales de las personas, género, discapacidad, etapa del ciclo vital y pertenencias étnicas que incrementan su exposición y vulnerabilidad, para el caso a fenómenos amenazantes y especialmente a los desastres.

¹⁴ Sentencia T-81/20.

Se destaca que estos conceptos y enfoques son orientaciones para tener en cuenta en la construcción de las estrategias de recuperación y acciones que desde cada sector se tendrán que realizar de acuerdo con su misionalidad, con la finalidad de articular a nivel territorial, con el gremio privado y en algunos casos con el apoyo de la cooperación internacional; los esfuerzos, recursos y proyecciones de la recuperación para reconstruir mejor, fomentar el desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida de las comunidades.

3.4. Planificación

La construcción de las capacidades de resiliencia es un reto permanente que no inicia en el momento en que se materializa un desastre, sino que se construye, fortalece y transforma en el tiempo en el marco de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo. Dado que no existe un territorio sin condiciones de riesgo y que las medidas de intervención del riesgo son asincrónicas, siempre es necesario prepararse para la respuesta y especialmente para la recuperación, que es donde se garantiza el desarrollo sostenible y sustentable de cada especie y sus propias dinámicas.

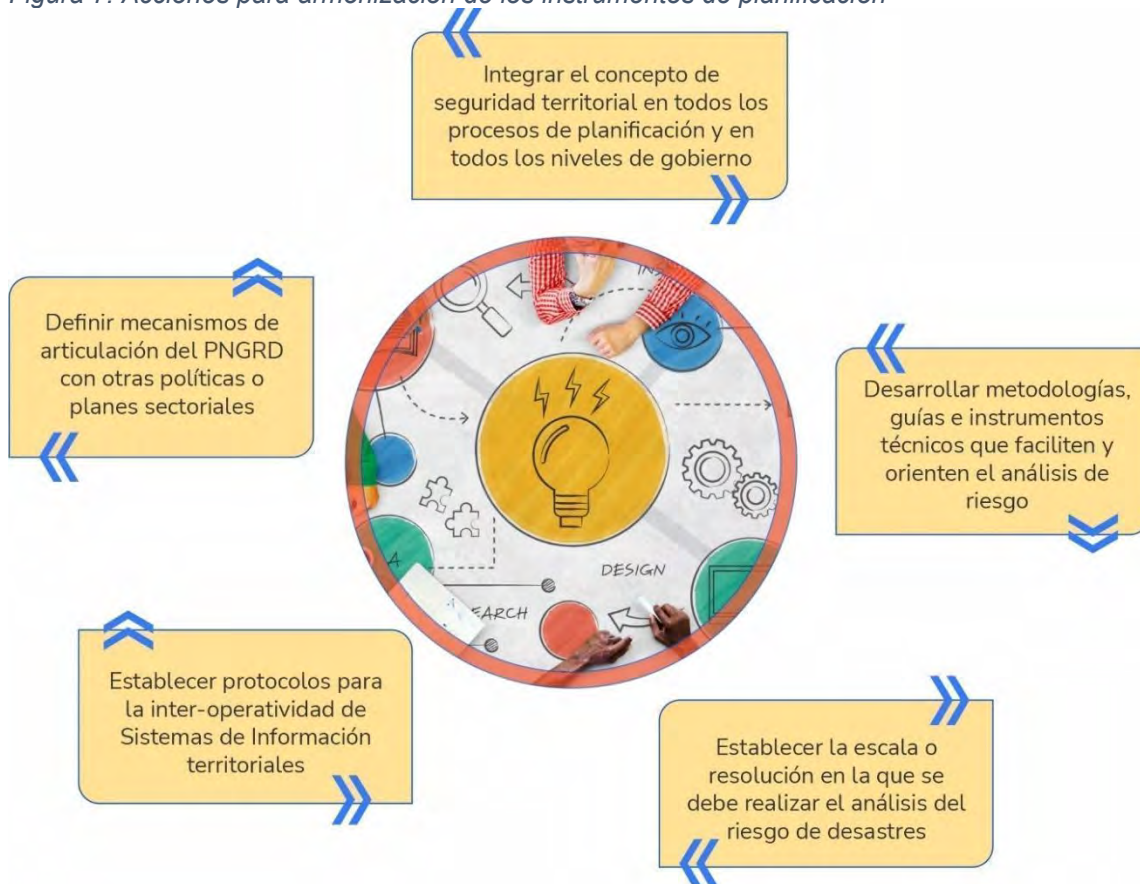
En general, la recuperación resiliente busca conducir al territorio afectado al desarrollo sostenible y, de manera paralela, generar capacidades resilientes de absorción, de adaptación, y en lo posible, de transformación, con el fin que se logre evitar la reconstrucción o la generación de condiciones de riesgo. Esto implica un esfuerzo de todos los actores del desarrollo. Por lo cual, es importante destacar el rol de los ministerios, departamentos, direcciones y entidades a cargo de cada uno de los sectores, cuyo objetivo fundamental es contribuir y promover dicho desarrollo a través de la formulación y adopción de políticas, planes, programas, así como también el rol de las entidades territoriales, que de acuerdo con lo dispuesto en los Art 12, 13 y 14 de la Ley 1523 de 2012¹⁵, son quienes los implementan.

Por lo anterior, es necesario articular roles y responsabilidades, evitando el aumento de la vulnerabilidad preexistente y armonizando los instrumentos de planificación¹⁶. Para ello, se han identificado algunas acciones que se recomienda tener en cuenta en la formulación de las estrategias de recuperación y en los planes de acción específico para la recuperación, las cuales se muestran en la Figura 7.

¹⁵ Capítulo II, Art 12. Los Gobernadores y alcaldes, Art 13. Los Gobernadores en el Sistema Nacional y Art. 14. Los alcaldes en el Sistema Nacional. Ley 1523 de 2012.

¹⁶ Esquemas de Ordenamiento territorial (EOT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUAC), Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS), Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT), Planes de vida de territorios indígenas, entre otros.

Figura 7. Acciones para armonización de los instrumentos de planificación



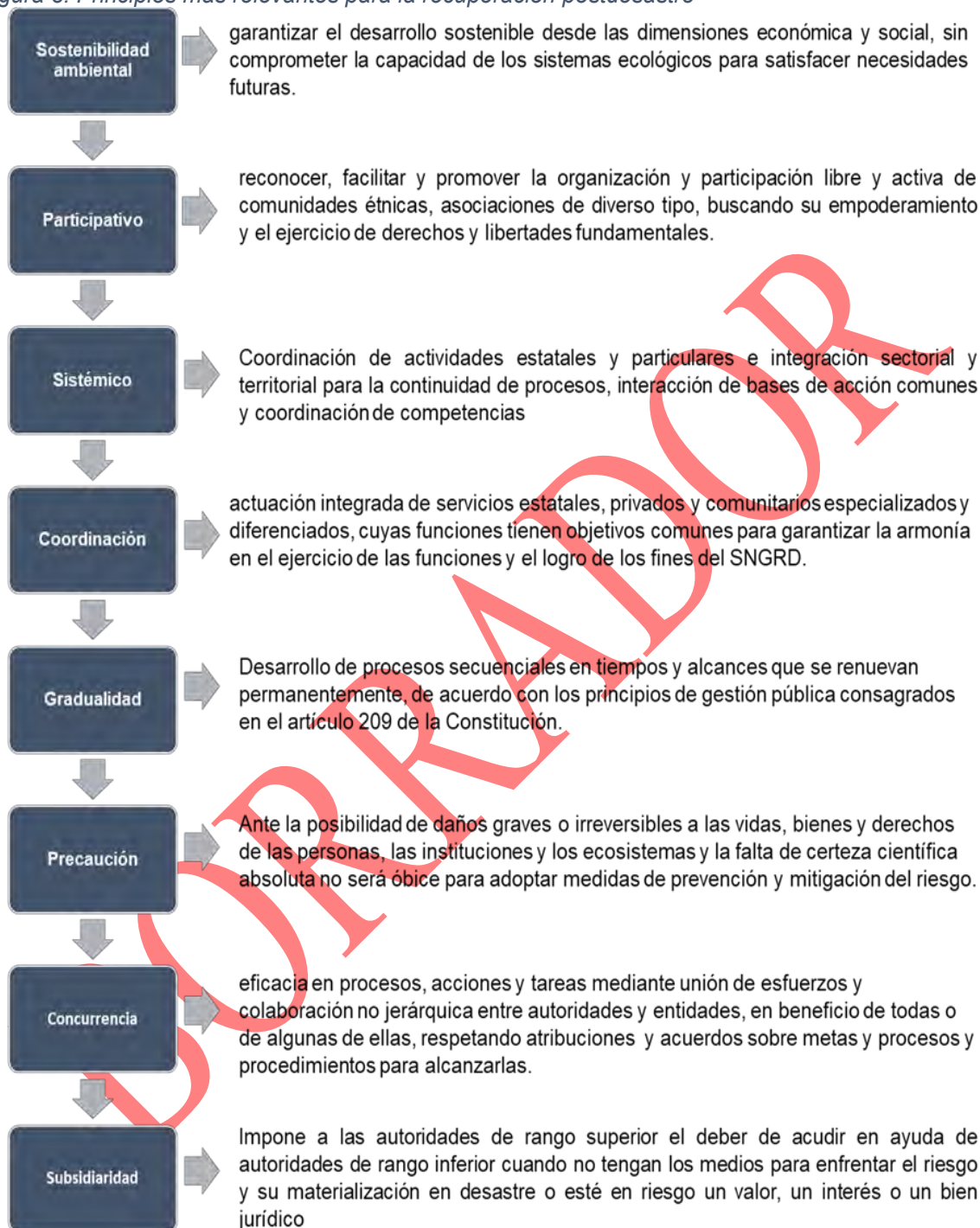
Fuente: Adaptación DNP y UNGRD, 2024.

3.5. Principios y enfoques de la recuperación resiliente, adaptada al cambio climático y con enfoque comunitario

Los principios de la GRD, según lo establecido en el artículo 3º de la Ley 1523 de 2012, son el punto de partida a considerar en un proceso de recuperación. Los principios que se relacionan en la Figura 8 son pilares determinantes para los procesos de recuperación resiliente, a los cuales se les suma el diálogo de saberes, siendo insumos fundamentales en la definición de líneas de acción para la ejecución de las políticas, planes y programas.

El diálogo con las comunidades se fundamenta en escuchar y generar confianza institucional para crear espacios de reconciliación y transformación de conflictos comunitarios, reconociendo el poder de las mujeres en la cohesión, movilización y recuperación física, social y cultural de los territorios.

Figura 8. Principios más relevantes para la recuperación postdesastre

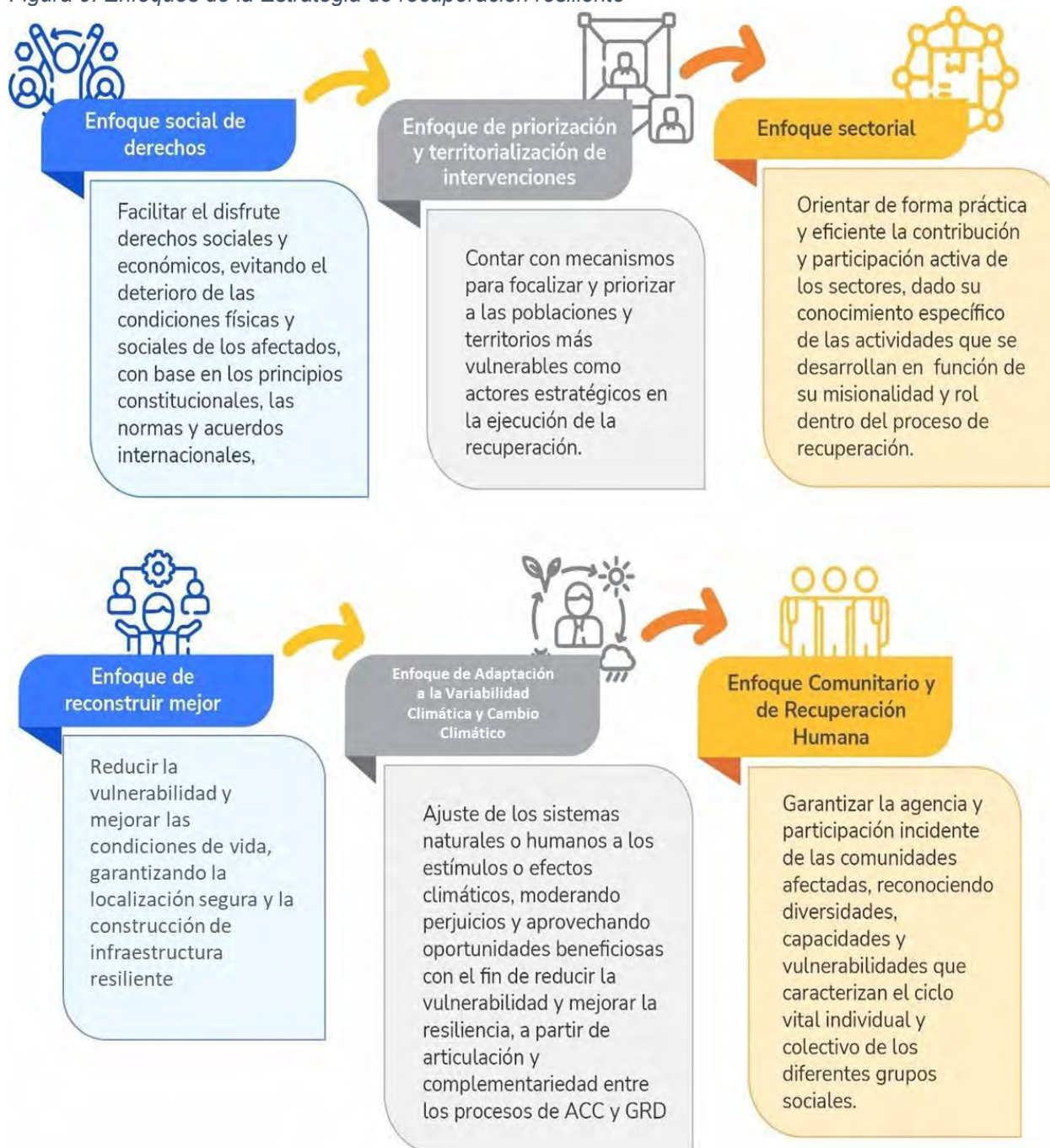


Fuente: Adaptación UNGRD, 2024, a partir de lo compilado en la Ley 1523 de 2012, Art. 3 Principios Generales.

Adicionalmente, como se muestra en la Figura 9, esta Estrategia se enmarca en seis enfoques, que definen la manera como se concibe el proceso de recuperación y, en consecuencia, definen lineamientos para abordarla. Cada enfoque, con sus métodos inherentes, imprime un sello a la acción pública para hacerla integral según la misionalidad

de cada sector, las especificidades de la población y el territorio afectado. Por lo que se deben considerar y analizar en conjunto en la construcción de las hojas de ruta para la recuperación, dada la pertinencia de las misionalidades de los sectores y el alcance de las orientaciones a brindar a los diferentes actores tanto de entidades públicas, como privados y a los territorios.

Figura 9. Enfoques de la Estrategia de recuperación resiliente



Fuente: adaptación propia, UNGRD y DNP, 2024.

3.6. Evaluación de necesidades como insumo para la recuperación resiliente y adaptada al cambio climático con enfoque comunitario

El desarrollo de evaluaciones postdesastre es un proceso complejo que requiere la participación coordinada de las entidades sectoriales y territoriales, tanto centralizadas como descentralizadas, y de organizaciones. Así mismo, requiere un gran esfuerzo previo en materia de coordinación para la ejecución de la evaluación y consolidación de la información, por lo cual es fundamental que las evaluaciones sectoriales se desarrollen bajo una metodología común y, en caso de contar con plataformas tecnológicas, que estas sean interoperables. Adicionalmente, deben contar con una participación organizada de la población afectada, por lo cual el rol de las gobernaciones, alcaldías y las entidades de sus Consejos Territoriales para la Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD y CMGRD), es fundamental, especialmente en el análisis y planificación de la recuperación, considerando aspectos claves de variabilidad climática y cambio climático definidos en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) y las orientaciones regionales brindadas a partir de los Nodos de Cambio Climático es fundamental.

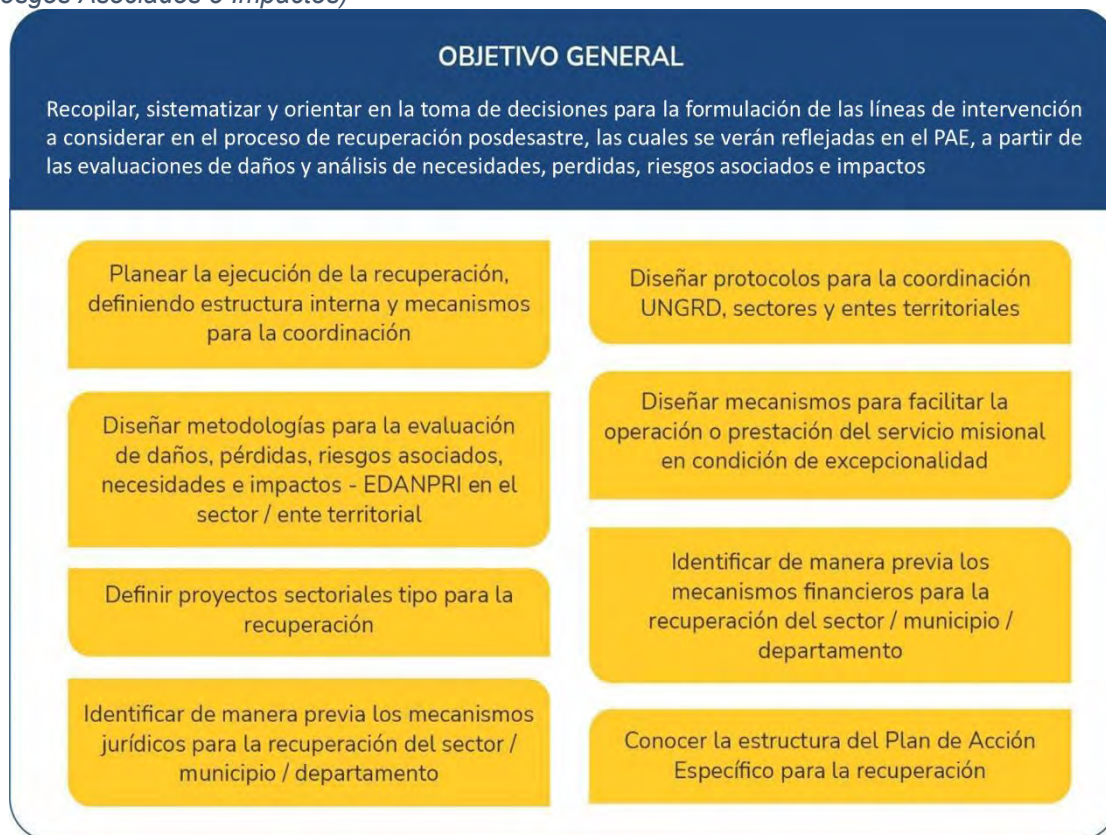
Las metodologías para la evaluación de necesidades postdesastre¹⁷ han evolucionado y recientemente, en el ámbito internacional, se viene implementando la metodología Post Disaster Needs Assessment (PDNA), que armoniza las metodologías precedentes y facilita las acciones de coordinación interinstitucional.

En el contexto colombiano, acorde con el marco normativo, se busca que los diferentes actores, que hacen parte de los sectores del desarrollo armonicen e integren estos análisis en sus estructuras internas y mecanismos de coordinación dentro de los procesos y procedimientos de los sistemas integrados de gestión.

Esta estrategia plantea el objetivo y los pasos generales para realizar la **Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades, Pérdidas, Riesgos Asociados e Impactos (EDANPRI)**, como se describe en la Figura 10. Sin embargo, como se expone en las guías de actuación, cada sector requiere del desarrollo de sus procesos de evaluación acorde con los tipos de activos y su exposición a fenómenos amenazantes, los efectos directos (daños) e indirectos (pérdidas) y necesidades. Se trata entonces de dimensionar las necesidades de recuperación en materia de infraestructura, vivienda, medios de vida, ecosistemas y los servicios sociales y comunitarios de manera equilibrada y detallada para alimentar el PAE.

¹⁷ Ver Evaluación de daños y pérdidas (DALA, por sus siglas en inglés), la Evaluación de necesidades de recuperación humana (HRNA, por sus siglas en inglés) y, la más reciente, la Evaluación de Necesidades Postdesastre (PDNA, por sus siglas en inglés), creada por la Unión Europea (UE), el Banco Mundial (BM) y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD).

Figura 10. Infografía síntesis EDANPRI (Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades, Pérdidas, Riesgos Asociados e Impactos)



Fuente: Metodología PDNA 2008, UE, PNUD, Banco Mundial. Figura Adaptada por UNGRD y DNP para este documento, diciembre 2023

3.6.1. Línea base

La línea base o inventarios de bienes y activos a nivel sectorial es un conjunto de datos y análisis que reflejan la situación y condiciones previas a un desastre en un momento específico, su particularidad recae en la necesidad de mantenerla en constante actualización, debido a que especialmente la infraestructura física puede presentar deterioro o modificaciones (mantenimientos, reparaciones, reforzamientos, ampliaciones, etc.) a lo largo de su vida útil, así como los bienes y servicios varían dependiendo la temporalidad y ubicación donde se presten.

Al considerarse como un punto de referencia para la recuperación postdesastre, la construcción de la línea base mide el cambio o progreso de las condiciones antes y después de un desastre y las posibles intervenciones que se realicen. Las características básicas de una línea base a nivel sectorial, comprende los siguientes aspectos:

- Datos cuantitativos y cualitativos de los activos físicos, infraestructura, bienes y servicios, considerando una breve descripción del elemento, su cantidad y unidad de medida.

- Localización georreferenciada por medio de coordenadas e indicaciones propias del terreno donde se encuentre (ejemplo: cuerpos de agua cercanos, condiciones topográficas, geológicas, ecosistemas, entre otras que se consideren como información pertinente para realizar análisis de riesgo de desastres y estimaciones de costos).
- Características o descripción física del elemento a considerar, en términos de deterioro, mantenimiento, reparaciones, reforzamientos, ampliaciones o en general el estado de la infraestructura (Ejemplo: abandono o colapso).
- Usuarios o servicios que presta, consideran capacidad de ocupación.
- Accesibilidad.
- Costos de operación.
- Costos por valor de reposición de activos (antes del desastre).
- Temporalidad de la recolección de la información para garantizar su actualización (esta debe ser definida de acuerdo a la necesidad del sector).
- Responsables, especialmente si está a cargo de sector público, privado, comunitario o asociaciones. En el caso que esté a cargo de entidad territorial (departamento o municipios; describir quien es el contacto dentro de dicha jurisdicción).

A continuación, en la Tabla 2 se presentan algunos ejemplos de activos e infraestructura para incorporar en las líneas base a nivel sectorial:

Tabla 2. Ejemplos de activos / infraestructura a incorporar en las líneas base sectoriales

Sector	Ejemplos de activos / Infraestructura	Sector	Ejemplos de activos / Infraestructura
Transporte	Vías, puentes, viaductos, aeropuertos, terminales de carga		complejos deportivos
Agricultura	Cultivos, cadenas de producción agropecuaria	Ambiente y desarrollo sostenible	Áreas protegidas, centros de investigación, ecosistemas críticos, parques naturales
Vivienda, ciudad y territorio	Proyectos de vivienda, Sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento	Ciencia y tecnología	Infraestructura de soporte de datos
Minas y Energía	Estaciones, transformadores, líneas de conducción	Comercio, industria y turismo	Cadenas hoteleras, hostales, comercio, escenarios turísticos
Deporte	Polideportivos, pistas de atletismo, parques biosaludables, canchas deportivas, parques recreativos,	Defensa y seguridad	Instalaciones de batallones, instalaciones en zonas costeras, infraestructura cibernética
		Dirección Nacional de Inteligencia	Centros de inteligencia, redes y recursos tecnológicos,

Sector	Ejemplos de activos / Infraestructura
	infraestructura de datos
Educación nacional	Sedes y establecimientos de educación formal (Colegios, escuelas, instituciones)
Función Pública	Sedes ESAP
Interior	Estaciones de Bomberos
Justicia y del Derecho	Centros judiciales, salas de audiencias, despachos judiciales, centro de archivo general, complejos judiciales
Culturas, artes y saberes	Teatros, casas de la cultura, bibliotecas, escuelas de

Fuente: UNGRD, 2024.

Sector	Ejemplos de activos / Infraestructura
	formación artística, salas de cine, parques culturales, malocas, auditorios, festivales
Salud y protección social	Redes hospitalarias (hospitales de diferentes niveles, clínicas, centros de salud), centros de investigación
Trabajo	Sedes sindicales
Relaciones Exteriores	Embajadas
Tecnologías de la información y las comunicaciones	Redes, torres de telecomunicaciones, transformadores

El formato o forma de presentación y captura de la información que alimenta la línea base será definida por cada sector de acuerdo a su necesidad y pertinencia. Se recomienda la implementación de sistemas de información geográfica que permitan la actualización y visualización de la información de forma interoperable con otros sectores, las entidades territoriales y en general con la comunidad.

En el caso de aquellos sectores que no contemplen activos o infraestructura a su cargo (entidades adscritas o privados), así como los departamentos de planeación, información y estadística, prosperidad social, entre otros, se recomienda brindar oportunamente apoyo y acceso a la información con la que cuenten y que sea de pertinencia para la construcción de líneas base de otros sectores.

3.7. Armonización EDAN y EDANPRI

Es fundamental que se logre una armonización efectiva entre los instrumentos de evaluación el EDAN (Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades), evaluación inicial para identificación de necesidades inmediatas de respuesta y el EDANPRI (Evaluación de Daños, Pérdidas, Riesgos Asociados y Análisis de Necesidades e Impactos), con el fin de efectuar el cierre de la evaluación inicial y complementar los análisis, incluyendo efectos e impactos a mediano y largo plazo sobre los diferentes sectores económicos y sociales, la infraestructura física y el ambiente. Todo lo anterior constituye una base integral que permite acometer la planificación estratégica de la recuperación resiliente con enfoque comunitario.

El levantamiento del EDAN es una responsabilidad que recae directamente en los alcaldes municipales y/o distritales con el apoyo de las entidades operativas, prestadoras de servicios locales, organizaciones comunitarias, academia y el sector privado, entre otros, quienes juegan un papel clave en la captura y reporte de datos confiables y oportunos. Por su parte para el EDANPRI, con base en la información del EDAN y el RUD, los Consejos territoriales de GRD, con la participación de las instancias sectoriales correspondientes, consolidan y validan la información reportada por el territorio y realizan la estimación de efectos e impactos, lo que garantiza que se consideren de manera exhaustiva las afectaciones a la infraestructura vital (Vivienda, Servicios Públicos, Institucional, Turismo y Comercio, Accesibilidad y Transporte), las dinámicas sociales, los medios de vida y la calidad de vida de los habitantes; esta información será escalada a los diferentes niveles dependiendo del tipo y complejidad del evento.

La articulación entre el EDAN, que en conjunto con el RUD son la base para el plan para la respuesta a emergencias (PRE) y el EDANPRI y el plan de acción específico de recuperación post desastre PAE a corto, mediano y largo plazo, resulta esencial para asegurar que las medidas de recuperación implementadas sean efectivas y alineadas con las necesidades reales de la población afectada y reflejadas en una estrategia que favorezca la resiliencia, la adaptación frente al cambio climático y el bienestar comunitario.

Una captura y sistematización de información efectiva en el EDAN y RUD, evitará que durante el EDANPRI se deba empezar de cero, lo cual además de generar retrasos en la evaluación, puede llevar a una fatiga y pérdida de credibilidad debido a la exposición a consultas repetitivas, afectando la gobernanza de los procesos de recuperación. Esta armonización pretende facilitar una transición efectiva de la respuesta a la recuperación estableciendo con claridad la priorización de las intervenciones de recuperación postdesastre.

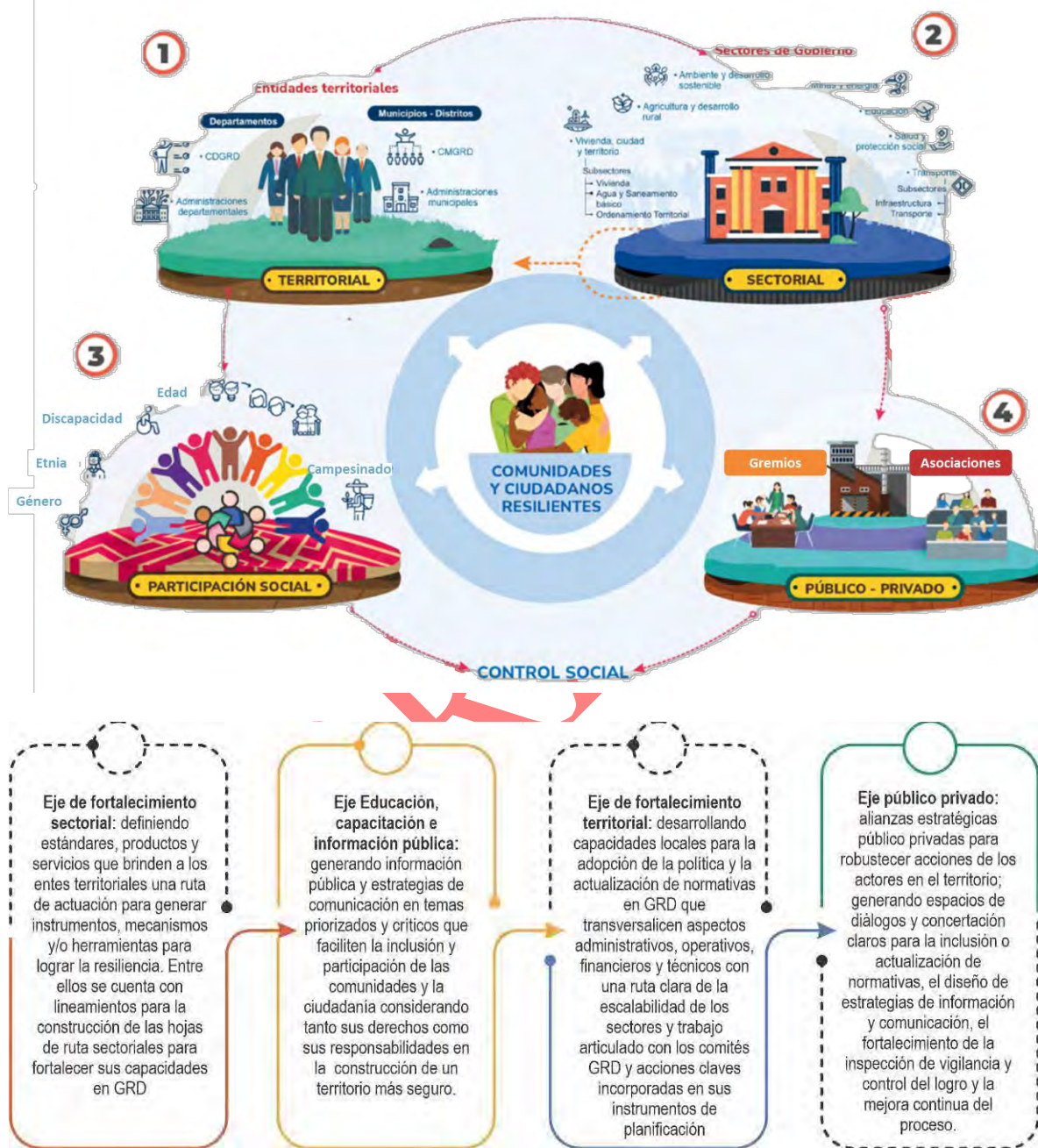
Todo proceso de recuperación derivado de una declaratoria de calamidad pública y desastre deberá contar con un informe final de la EDANPRI, el cual no sólo servirá para establecer prioridades y rutas de acción, sino también como insumo para identificar oportunidades de mejoras en procesos futuros.

4. Gobernanza para la recuperación

4.1. Actores, ejes e instancias de coordinación

Los roles, responsabilidades y funciones de los actores, los puntos de articulación, así como las limitaciones en la interacción de los actores estratégicos, son concluyentes en los resultados de la gobernanza en la recuperación. Por lo anterior, son fundamentales los cuatro ejes de armonización que se muestran en la Figura 11; mediante los cuales se visualizan actores e interacciones, los cuales responden al Marco Estratégico de Gestión Integral del Riesgo (MEGIR).

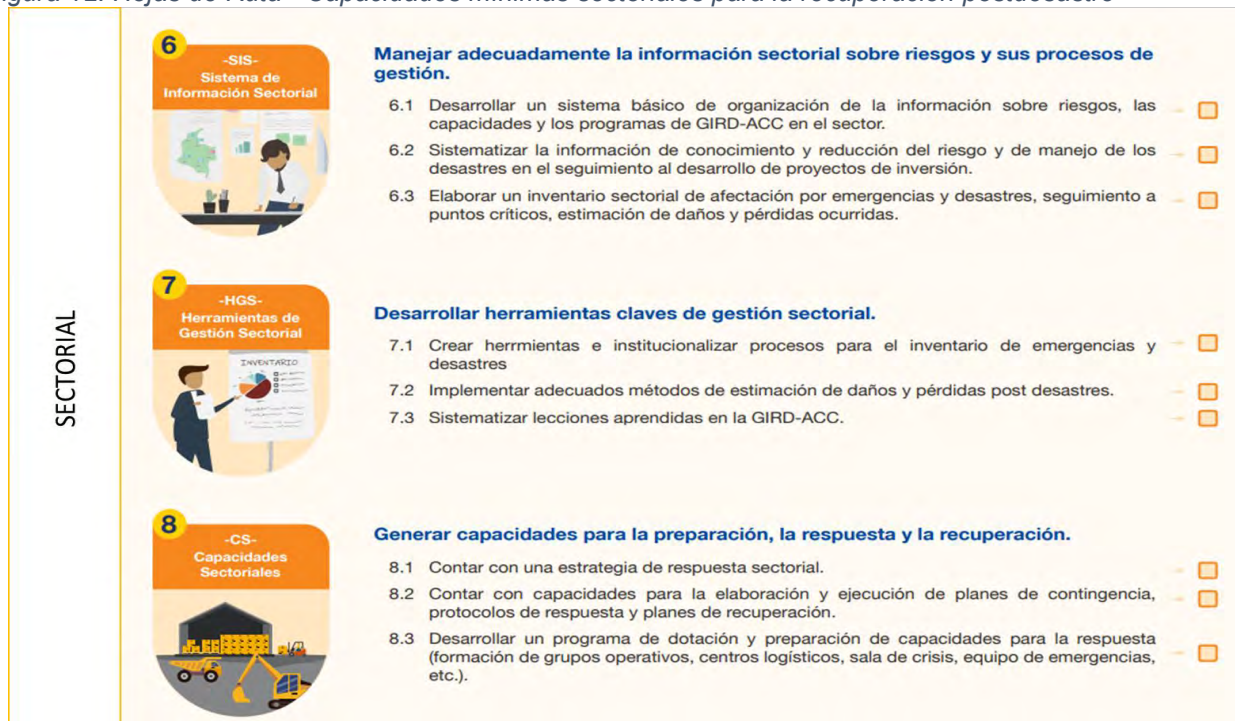
Figura 11. Ejes para la armonización Marco Estratégico para la Gestión del Riesgo de Desastres (MEGIR)



Fuente: PNGRD / <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/marcoestrategi>

Como se indica en los ejes sectorial y territorial, se han diseñado hojas de ruta que se exponen en los decálogos de capacidades mínimas sectoriales y territoriales del MEGIR, las cuales tienen en cuenta preguntas clave que analizan y ponderan su estado frente a los diferentes procesos de la GRD. En la Figura 12 y la Figura 13 se muestran las capacidades relacionadas con el manejo de desastres y la recuperación sectorial y territorial.

Figura 12. Hojas de Ruta - Capacidades mínimas sectoriales para la recuperación postdesastre



Fuente: Tomado de <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/marcoestrategico/Documents/Capacidades-Sectoriales.pdf>

Es de resaltar que también hacen parte de las capacidades mínimas sectoriales, la información de activos asociados especialmente a la infraestructura física expuesta en términos de cantidad, calidad y/o estado, localización georreferenciada, nivel de exposición, operador o propietario y costos de mantenimiento, reparación y reconstrucción, a través de la formulación y actualización de las líneas base que desde cada sector permiten fortalecer las estimaciones de pérdidas y daños para la recuperación.

En el caso de algunos sectores como Hacienda y Crédito Público, Igualdad y Equidad, Información Estadística (DANE, IGAC), Planeación, Prosperidad Social y aquellos, que no cuenten directamente con infraestructura física a su cargo o a través de sus entidades adscritas y del sector privado, si cuentan con un papel fundamental en el acceso a la información, la planificación y el financiamiento para el funcionamiento de otros sectores, por lo que se consideran vinculantes en los procesos de recuperación y sus capacidades mínimas estarán orientadas al conocimiento de sus competencias dada su misionalidad al momento de la articulación.

Figura 13. Hojas de ruta - Capacidades mínimas territoriales para la recuperación postdesastre

DEPARTAMENTAL	8 -RR- Respuesta y Recuperación 	Contar con capacidades para la respuesta y la recuperación post desastre (Art. 37 de la Ley 1523 de 2012). 8.1 Desarrollar capacidades que permitan formular/actualizar la Estrategia Departamental para la Respuesta a Emergencias (EDRE). → ☐ 8.2 Contar con las capacidades para la elaboración y ejecución de planes de contingencia, protocolos de respuesta y planes de acción para la recuperación (Art 61 Ley 1523 de 2012). → ☐ 8.3 Desarrollar un programa de preparación para la respuesta (formación de grupos operativos, centros logísticos, salas de crisis, equipos de emergencias, evaluación de daños, comunicaciones). (Art. 37, 61 Ley 1523 de 2012). → ☐
	8 -RR- Respuesta y Recuperación 	Contar con capacidades para la respuesta y la recuperación post desastre (Art 37 de la Ley 1523 de 2012). 8.1 Desarrollar capacidades que permitan formular/actualizar la Estrategia Municipal para la Respuesta a Emergencias (EMRE). → ☐ 8.2 Contar con las capacidades para la elaboración y ejecución de planes de contingencia, protocolos de respuesta y planes de acción para la recuperación (Art 61 Ley 1523 de 2012). → ☐ 8.3 Desarrollar un programa de dotación y preparación para la respuesta (formación grupos operativos, centros logísticos, salas de crisis, equipos de emergencias, evaluación de daños, comunicaciones, etc.). → ☐

Las capacidades mínimas territoriales deben considerar las orientaciones que desde el nivel sectorial se brinde para la formulación de líneas de intervención para la recuperación postdesastre (rehabilitación y reconstrucción) cuando ante decretos de calamidad pública formulen PAE. A su vez, deberán construir su propia línea base a nivel territorial, la cual deberá estar armonizada con las líneas base de cada sector en términos de calidad y descripción de la información, para garantizar un ejercicio de articulación y la validez y pertinencia de los datos.

Por otra parte, la coordinación dentro de los procesos de recuperación a través de las instancias definidas para el SNGRD (Figura 14) debe promover la efectividad para proyectar el desarrollo de un territorio o de unas comunidades, a través de medidas que mejoren el bienestar y su sostenibilidad.

Figura 14. Instancias del SNGRD



Fuente: UNGRD, 2017

Destacando, que debido a la recurrencia de eventos que impactan en mayor medida a sectores como: Ambiente y Desarrollo Sostenible; Agricultura y Desarrollo Rural; Vivienda, Ciudad y

Territorial; Minas y Energía; Educación; Salud y Protección Social; Transporte, se considera su aporte directo a las orientaciones dentro de sus instancias a partir de su misionalidad, sin desconocer, que, en el caso específico de instituciones como DANE, IGAC, SGC y demás direcciones a cargo de la generación de conocimiento e inspección de información, pueden aportar al desarrollo de dichas estrategias sectoriales brindando acompañamiento y disponibilidad de información relevante y actualizada.

4.2. Mecanismos financieros para la recuperación

En el momento de un desastre, no todos los recursos se requieren al mismo tiempo; se necesita un flujo de fácil acceso para las fases de respuesta y rehabilitación, mientras que, para la fase de reconstrucción, los recursos se demandarán una vez se tengan los estudios necesarios para evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado, lo que puede conllevar meses e incluso años.

En estricta observancia de la responsabilidad que, en cuanto a la ejecución de los tres (3) procesos de gestión del riesgo de desastres, les atañe a todas las autoridades en el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2º de la Ley 1523 de 2012 y en cumplimiento de estas competencias¹⁸, las entidades del orden nacional y territorial deben aplicar en la estructuración de sus presupuestos anuales, entre otros, los principios de planificación y universalidad, previstos en el artículo 12 del Decreto 111 de 1996.

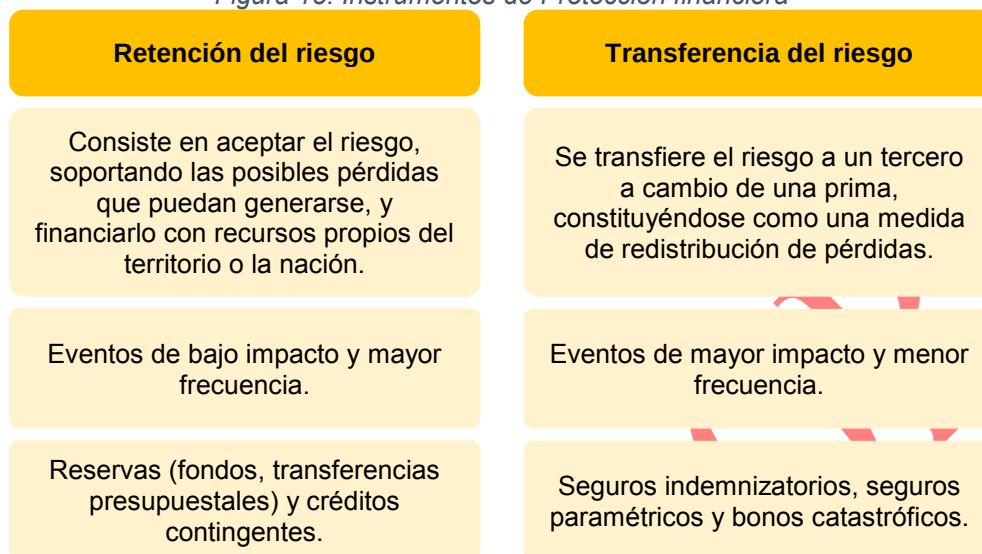
Lo anterior

En este sentido, la aplicación de los mecanismos financieros debe estar orientada bajo el concepto de Protección Financiera, establecido en el numeral 19 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, que lo define como mecanismos o instrumentos financieros de retención intencional o transferencia del riesgo que se establecen en forma ex ante con el fin de acceder de manera ex post a recursos económicos oportunos para la atención de emergencias y la recuperación.

Así, la atención y recuperación (rehabilitación y reparación o reconstrucción) implica la planificación y gestión de diferentes instrumentos, así como la identificación de fuentes de financiación de manera ex ante para la atención y recuperación de manera ex post, lo cual hace más eficiente el acceso a recursos para gestionar el riesgo una vez materializado de manera articulada con la Estrategia de Protección Financiera definida. Estos mecanismos pueden ser de retención o transferencia del riesgo, de acuerdo con las características descritas en la Figura 15.

¹⁸ En cumplimiento de la función de la UNGRD artículo 18 de la Ley 1523 de 2012 numeral 3. Elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entiéndase: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas; dentro de esta se encuentra la elaboración y el cumplimiento del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres PNGRD adoptado por el Decreto 0978 de 2024 en cuya acción estratégica 2.3 establece el promover la implementación de la Estrategia Nacional de Protección Financiera del Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias, así como la gestión de mecanismos e instrumentos financieros de retención intencional y/o transferencia del riesgo.

Figura 15. Instrumentos de Protección financiera



Fuente: Elaboración propia con base en la Estrategia Nacional de Protección Financiera del Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias (MHCP, 2021)

Es de señalar que la selección de estos instrumentos debe ser coherente con los escenarios de riesgo de desastres identificados en los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres en el orden nacional (PNGRD), territorial (PDGRD / PMGRD)¹⁹ y sectorial (PGRDEPP)²⁰. A continuación, se presentan brevemente los mecanismos financieros con los que actualmente se cuenta y cómo se gestionan en el marco del subproceso de protección financiera, así como los retos que se tienen para continuar avanzando en su implementación en el país.

4.2.1. Orden nacional

El principal instrumento es la Estrategia Nacional de Protección Financiera del Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias (ENPFRDPE), la cual es gestionada y actualizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A través de esta Estrategia se busca disminuir la vulnerabilidad financiera de los territorios y la Nación, enfocándose en cinco (5) objetivos:

1. Identificación y entendimiento del riesgo fiscal asociado a los desastres.
2. Gestión financiera del riesgo de desastres.
3. Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos.
4. Articulación con los sectores públicos y el sector privado.
5. Fortalecimiento de la gestión financiera de las entidades territoriales.

En esta estrategia, la vulnerabilidad financiera se denomina riesgo residual, el cual se gestiona mediante diferentes instrumentos cuyo orden de uso dependerá de la frecuencia e intensidad de los desastres que se generen (capas de riesgo), tal como se presenta en la Figura 16.

¹⁹ Actualizados y articulados con otros instrumentos de orden nacional y regional asociados al ordenamiento territorial, el cambio climático y la gestión del riesgo de desastres.

²⁰ En cumplimiento al Decreto 2157 de 2017.

Figura 16. Estrategia financiera de instrumentos por capas

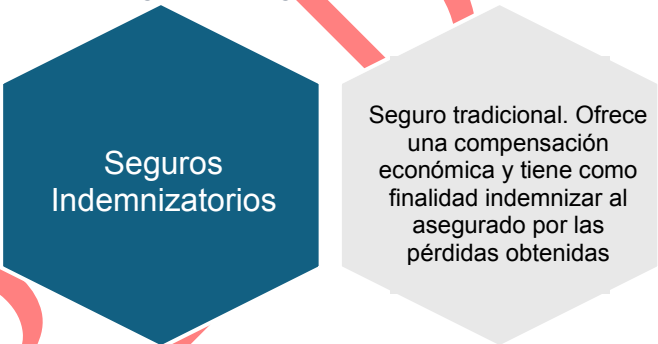


Fuente: Estrategia Nacional de Protección Financiera del Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias (MHCP, 2021) – Adaptada de Banco Mundial s.f.

A continuación, se presenta la generalidad de otros instrumentos disponibles para la recuperación postdesastre y su gestión:

Tipo de instrumento	Orden nacional
Retención del riesgo	1. Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD): El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es el principal mecanismo de administración de los recursos que tienen como fin la implementación de los distintos procesos de la gestión del riesgo de desastres, para más información revisar el numeral el numeral 5.1.1 del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En el marco de un proceso de recuperación, los recursos disponibles en este Fondo se constituyen como la fuente primaria para la ejecución de los procesos de Atención y Recuperación. Teniendo en cuenta la “Declaratoria de situación de Desastre” (del orden nacional, departamental, distrital o municipal) o de una “Declaratoria de situación de calamidad pública” (efectuado por municipios y departamentos), estos recursos podrán ser destinados al apoyo de los territorios de manera subsidiaria y complementaria por parte de la Nación, los cuales deberán dirigirse al cumplimiento de las actividades comprendidas en el PAE. La operación de los recursos se efectúa desde la UNGRD, ya

Tipo de instrumento	Orden nacional
	sea realizando transferencias a los fondos territoriales o generando el instrumento financiero para su ejecución, así como adelantando los procesos de contratación correspondientes de acuerdo con la normatividad vigente. 2. Presupuesto General de la Nación (PGN): Es el instrumento financiero de mediano plazo más importante en las finanzas públicas de Colombia. Este permite cumplir con los planes y programas de desarrollo económico y social, conformado por el presupuesto de la nación y el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional; se accede mediante la formulación de proyectos de inversión. Este instrumento se constituye como una de las fuentes de financiación para la gestión del riesgo de desastres tal como lo define el numeral 5.2.1 del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. 3. Créditos Contingentes (Cat DDO): Son instrumentos de préstamo negociados por el país de forma previa, a través de los cuales se puede obtener liquidez oportuna para la atención de necesidades apremiantes por la ocurrencia de un desastre. Como características específicas de estos instrumentos se tienen: - i). En el proceso de negociación, el país se compromete al cumplimiento de acciones de política, actividades y/o indicadores dirigidos al fortalecimiento de los procesos de gestión del riesgo de desastres. - ii). Los recursos pueden ser desembolsados total o parcialmente. - iii). Es un préstamo con desembolso diferido, es decir, el desembolso de los recursos no se efectúa en el momento de la toma del préstamo, sino una vez se ha materializado el desastre y el país lo ha solicitado. - iv). El mecanismo de activación será el definido en el manual operativo del préstamo y conforme con los instrumentos legales del país que, para el caso colombiano, ha correspondido a la “Declaratoria de Situación de Desastre Nacional” (artículo 56 de la Ley 1523 de 2012) o la “Declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” (artículo 215 de la Constitución Política de 1991). - Colombia ha contratado y desembolsado tres créditos contingentes dando una liquidez al país por valor de USD 700 millones, así: - i). Fenómeno de La Niña en 2010 -2011: USD 150 millones – Banco Mundial. - ii). COVID-19 en 2020: USD 250 millones – Banco Mundial. - iii). Fenómeno de La Niña 2021-2023: USD 300 millones – Banco Mundial. El proceso de activación y desembolso dependerá del Manual Operativo que se defina en cada una de las operaciones de crédito, en el que se deben detallar las entradas y salidas de información, así como los proveedores y responsables de cada una de las actividades. Entre los actores relevantes para una operación de crédito encontramos a la UNGRD, las entidades territoriales, Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Prestamista (Banca Multilateral) y el Banco de la República.

Tipo de instrumento	Orden nacional
Transferencia del riesgo	De acuerdo con la Estrategia Nacional de Protección Financiera, dentro del siguiente nivel de recursos a los que puede acceder el país para adelantar el proceso de recuperación ante la ocurrencia de un desastre, lo constituyen las compensaciones económicas recibidas como pago de los seguros indemnizatorios o coberturas paramétricas contratadas, así:
	1. Aseguramiento de los bienes públicos De acuerdo con la normatividad vigente, los servidores públicos deben adelantar el proceso de aseguramiento de los bienes públicos y fiscales del territorio²¹, de manera oportuna y por su valor real, de acuerdo con sus competencias²². <i>Figura 17. Seguros indemnizatorios</i>  Fuente: Elaboración propia con base en DRFI, Banco Mundial, 2015, citado en UNGRD 2022. Terminología de Protección Financiera En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Colombia Compra Eficiente (CCE)²³ definieron pautas a tener en cuenta para la adecuada contratación de estos seguros, donde las entidades contratantes deben: - i). Contar con información completa y robusta para una adecuada consecución de las pólizas. - ii). Mejorar la capacidad administrativa para gestión de pólizas de seguros, reclamos y pagos indemnizatorios de manera oportuna. - iii). Fortalecer los instrumentos de planificación territorial dirigidos a la reducción del riesgo de desastres. De esta manera, ante la materialización de un desastre, se debe verificar en el orden territorial y sectorial, los trámites administrativos para el cobro de las indemnizaciones correspondientes.

²¹ Definidos en el Artículo 674 del Código Civil Colombiano

²² De acuerdo con lo establecido en los artículos 101 y 107 de la Ley 42 de 1993, Ley 1474 de 2011, artículo 118 del Estatuto Anticorrupción y el artículo 57 de la Ley 1952 de 2019 - Código General Disciplinario.

²³ Con el apoyo del Banco Mundial y SECO elaboraron el documento "Colombia: Lineamientos y objetivos para el aseguramiento de los bienes fiscales ante la ocurrencia de desastres por fenómenos de la naturaleza". Disponible en: https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-080205%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Tipo de instrumento	Orden nacional
	2. Coberturas paramétricas En el proceso de planificación de estos instrumentos, se debe realizar un análisis costo eficiente y definir las prioridades de acuerdo con las necesidades existentes, dada la materialización de un desastre; se hace necesario verificar las coberturas paramétricas contratadas que se encuentren vigentes a la fecha, tales como: seguros paramétricos, bonos catastróficos, cat swap, entre otros. <i>Figura 18. Coberturas paramétricas</i>  <pre> graph TD A[Seguros paramétricos] --> B[Cat Swap] B --> C[Bonos Catastróficos] </pre> Seguros paramétricos Realiza el pago de indemnización basado en la definición de un índice paramétrico. El pago depende del nivel de riesgo e impacto predefinido y no está sujeto a la cuantificación del nivel de pérdidas Cat Swap Se refiere a la condonación del pago del servicio de la deuda (capital e intereses) ante la ocurrencia de un terremoto de gran magnitud Bonos Catastróficos Bonos con una garantía vinculada a un seguro que prevé el pago de intereses / prima, que serán suspendidos o cancelados en el caso de un desastre específico. Transfiere los riesgos cubiertos por aseguradoras y reaseguradoras al mercado de capitales Fuente: Elaboración propia con base en DRFI, Banco Mundial, 2015, citado en UNGRD 2022.Terminología de Protección Financiera
Transferencia del riesgo	Dado que la industria aseguradora juega un papel crucial en la fase de recuperación, será importante una integración entre las autoridades nacionales, locales y el sector privado, que conlleve a mejorar la eficiencia en la evaluación de daños y la provisión de indemnizaciones a los afectados. En este sentido, los esfuerzos que se deriven de esta estrategia, en lo que corresponde a la transferencia del riesgo, se deberán dirigir a conocer ex ante las responsabilidades del sector asegurador en el territorio, que conlleve a la identificación de áreas y comunidades sin protección, para el direccionamiento de los recursos a las zonas más vulnerables y no cubiertas por seguros, mejorando la equidad en la distribución de la ayuda y la coordinación de esfuerzos para una recuperación más rápida y efectiva.

4.2.2. Orden territorial

Teniendo en cuenta que el riesgo se materializa en el orden territorial, y considerando la naturaleza descentralizada del SNGRD que precisa la necesidad del trabajo interinstitucional, en la que los diferentes integrantes deben dar cumplimiento a los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres, las estrategias de protección financiera territoriales deben articularse con la Estrategia Nacional de Protección Financiera del Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias (ENPFRDPE), teniendo en cuenta las particularidades de su jurisdicción. Actualmente, se ha avanzado en la estructuración de seis (6) estrategias territoriales del Área Metropolitana del Valle de Aburra, Cundinamarca, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Huila y Bogotá, que se encuentran alienados con los cinco objetivos de la Estrategia Nacional de Protección Financiera, los cuales son:

1. Identificación y entendimiento del riesgo fiscal asociado a los desastres.
2. Gestión financiera del riesgo de desastres.
3. Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos.
4. Articulación con los sectores públicos y el sector privado.
5. Fortalecimiento de la gestión financiera de las entidades territoriales

No obstante, es de señalar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012, los municipios y departamentos deben estructurar el Fondo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres (FTGRD), el cual se concibe como el principal instrumento de financiación de la política de gestión del riesgo de desastres en el orden local. Estos son la herramienta primordial a la que deben acceder los alcaldes y gobernadores en el territorio, en concordancia con la estrategia de financiación establecida según las capas de riesgo (frecuencia e intensidad), como se indica a continuación:

Tipo de instrumento	Orden territorial
Retención del riesgo	1. Fondo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres (FTGRD): Las administraciones distritales, municipales y departamentales tienen la obligación de constituir su FTGRD bajo el esquema del Fondo Nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54° de la Ley 1523 de 2012. Este fondo se concibe como una cuenta especial con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Los recursos del FTGRD son de carácter acumulativo y son gestionados a través de subcuentas. Estos no pueden ser retirados por un motivo diferente al de invertir en los procesos de la GRD. Las administraciones territoriales deben establecer las fuentes de financiación que garanticen la disponibilidad de recursos en las subcuentas que lo conforman. En el marco de un proceso de recuperación, los recursos disponibles en los FTGRD se constituyen como la fuente primaria para la ejecución de los procesos de Atención y Recuperación.

Tipo de instrumento	Orden territorial
	La administración del FTGRD puede efectuarse a través de un encargo fiduciario o a través de una cuenta, dependiendo de lo definido por cada una de las entidades territoriales en su acto administrativo de creación y operación del Fondo Territorial. Teniendo en cuenta la “Declaratoria de situación de calamidad pública” (efectuada por distritos, municipios y departamentos), los recursos disponibles en el fondo podrán ser destinados al cumplimiento de las actividades comprendidas en el PAE, toda vez que la Ley 1523 de 2012, en su artículo 51, crea las subcuentas del FNGRD, entre ellas, la Subcuenta de Recuperación, cuyo objetivo esencial es apoyar el financiamiento de la rehabilitación y reconstrucción postdesastre de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible. Para obtener información más amplia sobre la creación y funcionamiento de los FTGRD, se puede consultar el documento “Guía para la creación y funcionamiento de los fondos territoriales de gestión del riesgo de desastres en su versión 2”²⁴, elaborado por la UNGRD. 2. Sistema General de Regalías (SGR): El SGR es el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones que tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en la Ley 2056 de 2020 y el Decreto reglamentario 1821 de 2020, modificado por el Decreto 1142 de 2021. Los recursos del SGR: i). tienen una vigencia fiscal de periodo bienal; ii). financian proyectos específicos incluidos en los planes territoriales de desarrollo y el plan nacional de desarrollo; iii). se ejecutan de forma directa a través del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), es decir que, aunque la ordenación del gasto es competencia de las entidades designadas como ejecutoras, todo el trámite presupuestal (expedición del certificado de disponibilidad presupuestal hasta órdenes de giro a destinatario final) son efectuadas desde el SPGR sin que los recursos sean transferidos a la entidad ejecutora. En caso de requerir ampliar más información sobre esta fuente de financiación consultar el numeral 5.2.3 del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. 3. Sistema General de Participaciones (SGP)²⁵: Los municipios clasificados como categoría 4°, 5° y 6° podrán destinar el porcentaje restante de los recursos del SGP, de conformidad con la Ley 715 de 2001,

²⁴ La guía se puede consultar en el siguiente vínculo:

http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/27214/Gui%CC%81a_Fondos.PDF?sequence=4&isAllowed=y

²⁵ El SGP corresponde a los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007), a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) y a los resguardos indígenas, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y las demás competencias asignadas en las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007. El SGP está compuesto por: i) un grupo de asignaciones especiales y ii) un grupo compuesto por las asignaciones sectoriales.

Tipo de instrumento	Orden territorial
	categorizados como de Propósito General²⁶, para la financiación de las acciones relacionadas con la Recuperación como una política de desarrollo, de acuerdo con sus competencias previstas en el artículo 76° de la citada ley, que expresamente señala lo siguiente: 76.9. En Prevención y Atención de Desastres. Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán: • 76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción. • 76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos. En ningún caso, estos recursos serán transferidos a los fondos territoriales, sino que su ejecución se realizará directamente a través del presupuesto del SGP. 4. Créditos Contingentes (Cat DDO): Son instrumentos de préstamo negociados por el país de forma previa, a través de los cuales se puede obtener liquidez oportuna para la atención de necesidades apremiantes por la ocurrencia de un desastre. Como características específicas de estos instrumentos se tienen: - i). En el proceso de negociación, el país se compromete al cumplimiento de acciones de política, actividades y/o indicadores dirigidos al fortalecimiento de los procesos de gestión del riesgo de desastres. - ii). Los recursos pueden ser desembolsados total o parcialmente. - iii). Es un préstamo con desembolso diferido, es decir, el desembolso de los recursos no se efectúa en el momento de la toma del préstamo, sino una vez se ha materializado el desastre y el país lo ha solicitado. - iv). El proceso de activación y desembolso dependerá del Manual Operativo que se defina en cada una de las operaciones de crédito. El artículo 265 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de La Vida (Ley 2294 de 2023) señala: “Adiciónese el párrafo 4° al artículo 220 de la Ley 1450 de 2011, así: Artículo 220°. Reducción de la vulnerabilidad fiscal del estado frente a desastres. Parágrafo cuarto. Los desembolsos de los instrumentos, créditos contingentes, seguros, mecanismos y/o contratos de que trata el presente artículo, efectuados a favor de entidades del nivel territorial que estén enmarcados en estrategias territoriales de protección financiera frente al riesgo de desastres debidamente aprobadas, podrán ser de libre destinación para las necesidades de respuesta y recuperación por desastres”. Este artículo abre la puerta para que las entidades territoriales puedan destinar recursos de préstamos de la banca multilateral a la ejecución de acciones de respuesta y

²⁶ Tener en cuenta lo establecido en el artículo 78° de la Ley 715 de 2001, el cual fue modificado por el artículo 21° de la Ley 1176 de 2007. ... () Los recursos restantes deben ser destinados a inversión, en desarrollo de las competencias asignadas por la ley.

Tipo de instrumento	Orden territorial
	recuperación por desastres. En esta tarea, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público viene adelantando acciones para orientar el paso a paso para el acceso a este instrumento, el cual se encuentra contenido dentro de las seis estrategias territoriales descritas.
Transferencia del riesgo	En las estrategias de protección financiera territoriales, a la fecha se han elaborado, a partir de la identificación y entendimiento de su riesgo fiscal, define los instrumentos financieros adicionales a los que podría acceder, entre los que se encuentran: 1. Aseguramiento indemnizatorio y paramétrico: Las administraciones podrán acceder a recursos para el proceso de recuperación, en atención a las particularidades de cada territorio, de acuerdo con las compensaciones económicas recibidas como pago de seguros indemnizatorios o coberturas paramétricas. Algunos de ellos son los siguientes: - Aseguramiento de las edificaciones públicas. - Aseguramiento de activos sectoriales. - Aseguramiento para las micro, pequeñas y medianas empresas (reactivación económica). - Esquema de aseguramiento para viviendas (promoción aseguramiento privados) - puede ser visto a nivel regional -. - Aseguramiento agropecuario: - Aseguramiento de los contratos de concesión mediante el esquema de Asociación Público-Privada (APP) para la infraestructura vial. - Aseguramiento del sector hotelero. - Aseguramiento de pescadores. Adicionalmente, respecto a las coberturas paramétricas, las entidades territoriales podrán evaluar la posibilidad de suscribir tramos de los instrumentos financieros que sean contratados por el orden nacional.

4.2.3. Orden sectorial

Teniendo en cuenta el alto nivel de afectaciones que generan los desastres en la infraestructura sectorial, es necesario que los sectores gestionen su propio riesgo fiscal. Por este motivo y teniendo en cuenta los impactos históricos en el territorio nacional, la Estrategia Nacional de Protección Financiera priorizó los sectores de vivienda, agropecuario y transporte, debido a los avances existentes en la cuantificación del riesgo de desastres, estableciendo así instrumentos de diversa índole. De hecho, la Estrategia de Protección Financiera del sector Transporte, contempla la evaluación de productos de línea de crédito, aseguramiento indemnizatorio y paramétrico, así como la creación de un Fondo de Emergencias público y privado para la atención de emergencias, que permita el acceso a recursos de manera inmediata reduciendo el tiempo de interrupción de los servicios a cargo.

Por lo que, para fortalecer los instrumentos financieros para la recuperación postdesastre desde la responsabilidad sectorial, es relevante que cada sector inicie su proceso de identificación y

entendimiento del riesgo fiscal para gestionarlo de manera articulada con los territorios, aprovechando las orientaciones que desde la nación se brinden, así como tomando de ejemplo los esfuerzos de sectores que ya han implementado dicho análisis en sus funciones de acuerdo con su misionalidad.

4.2.4. Organizaciones comunitarias y otros actores

De acuerdo con la responsabilidad que actores privados, comunitarios y en general todos los habitantes del país tienen en el ejercicio de la gestión del riesgo de desastres y en especial en la recuperación, se considera necesario que bajo un carácter solidario estos actores tomen decisiones de forma sensata y conforme con los principios de precaución y autoprotección definidos en la Ley 1523 de 2012.

Las posibles contribuciones en términos de financiamiento e inversión derivadas de análisis específicos de riesgo de desastres y contempladas hacia la implementación de medidas de reducción y líneas de intervención para la recuperación postdesastre, deberán considerar lo establecido por el Artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 frente a las Alianzas Público – Populares y demás disposiciones especificadas en el numeral 5.3 del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (página 112.)

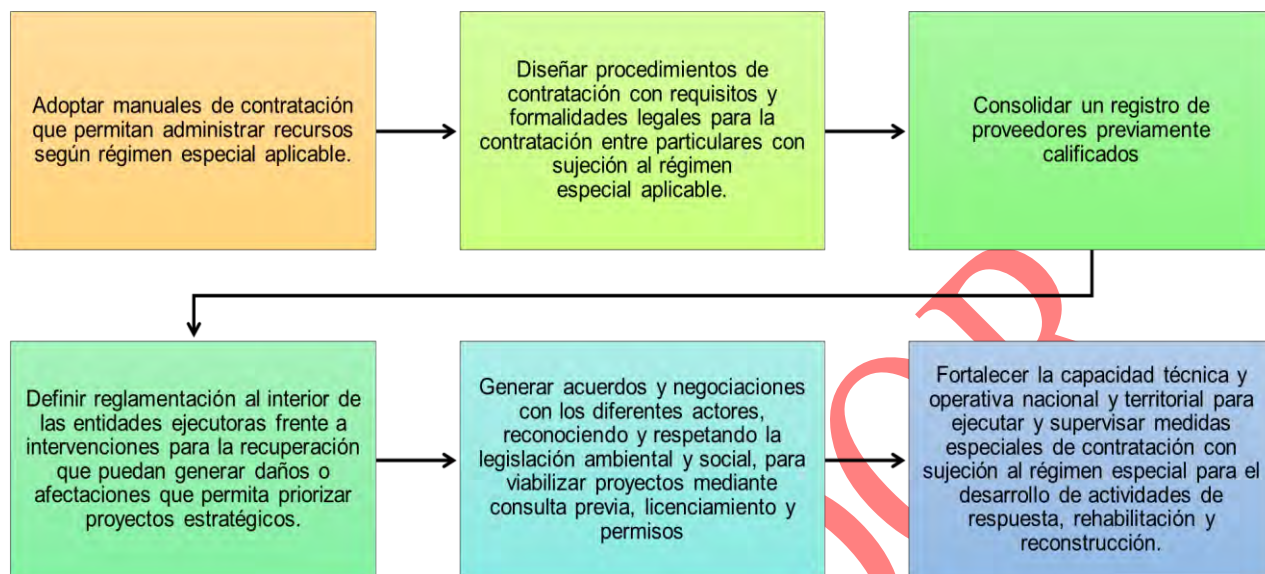
4.2.5. Otros Recursos

En el marco de los procesos de recuperación postdesastre es necesario tener otros recursos de financiamiento, como lo son los recursos asociados a otras agendas que guarden relación con la gestión del riesgo de desastres, como por ejemplo el Fondo Nacional para la Vida y la Biodiversidad, los recursos de iniciativas como INNpula o FONTUR, los cuales se detallan en el numeral 5.4 del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Página 113 en adelante).

4.3. Mecanismos jurídicos

En la legislación colombiana, los instrumentos para abordar las fases de respuesta y recuperación se relacionan principalmente en el Art. 215 de la Constitución política colombiana de 1991, así como en el capítulo VI y VII de la Ley 1523 de 2012, el decreto 1077 de 2015 y en el decreto 2157 de 2017. De los cuales es importante que a nivel sectorial se oriente con relación al régimen de contratación a las entidades público, privadas y a los territorios, a manera de buenas prácticas y/o consideraciones mínimas de acuerdo a su misionalidad, donde se haga énfasis en las medidas especiales de contratación, así como en el fortalecimiento de sus capacidades para su aplicación en condiciones excepcionales. Algunos de los aspectos a tener en cuenta en dichas orientaciones se pueden evidenciar en la Figura 19.

Figura 19. Ejemplo de procedimiento e instrumentos para facilitar la ejecución de recursos en la recuperación postdesastre



Fuente: adaptación propia, UNGRD y DNP, 2024.

4.3.1. Declaratoria de Desastre

De acuerdo con la Ley 1523 de 2012, los tipos de declaratoria para los procesos de recuperación se presentan en la Tabla 3

Tabla 3. Alcance de los tipos de declaratoria para abordar procesos de recuperación

Tipo de declaratoria	Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica	Declaratoria de Desastre	Declaratoria de Calamidad
Forma de declararla	Debe ser declarado por el presidente de la República con la firma de todos los ministros	Puede ser declarada mediante decreto del presidente de la República, previa recomendación del Consejo Nacional	Puede ser declarada mediante decreto del alcalde o gobernador, previa recomendación del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo de desastres.

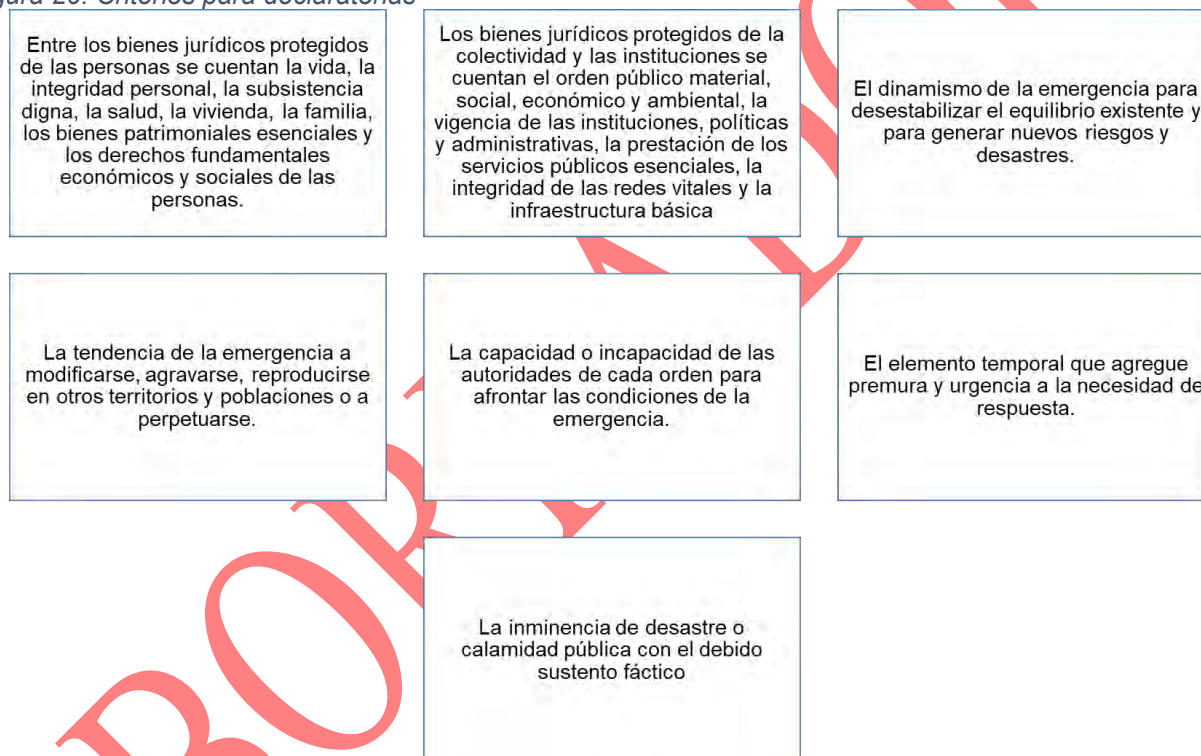
Tipo de declaratoria	Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica	Declaratoria de Desastre	Declaratoria de Calamidad
Normas que puede expedir	El presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede dictar decretos con fuerza de Ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.	Se pueden poner en vigor las normas pertinentes propias del régimen especial para situaciones de desastre. Las cuales versarán, entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.	
Oportunidad	La perturbación o la calamidad pública debe ser actual o inminente.	La declaratoria podrá producirse hasta dos (2) meses después de haber ocurrido los hechos que la justifican.	
Ámbito territorial	Puede cobijar todo el territorio nacional, o solo una parte de él.	Podrá ser nacional, departamental, distrital o municipal.	Podrá ser departamental, distrital o municipal.
Duración	(i) Cuenta con un tope de 30 días para cada declaratoria; (ii) fija un límite de 90 días para el total de declaratorias en el año calendario; (iii) ordena al Gobierno determinar en el decreto declaratorio, el término de uso de las facultades de excepción.	El plazo no podrá exceder de 12 meses, los cuales podrán prorrogarse por una vez y hasta por el mismo término, previo concepto favorable del Consejo Nacional.	El plazo no podrá exceder de seis (6) meses, el cual podrá prorrogarse por una vez y hasta por el mismo término, previo concepto favorable del consejo territorial para la GRD.
Control	Tiene el control político del Congreso de la República, y el control de constitucionalidad tanto del decreto con el que se declara, como de los		

Tipo de declaratoria	Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica	Declaratoria de Desastre	Declaratoria de Calamidad
	decretos posteriores realizados por la Corte Constitucional.		

Fuente: DNP, 2020.

Además, se considera pertinente tener en cuenta los siguientes criterios para la declaratoria, relacionados en la Figura 21.

Figura 20. Criterios para declaratorias



Fuente: adaptación propia UNGRD, s.f.

También es importante incluir las consideraciones de los decretos relacionados con el restablecimiento de las condiciones de normalidad y la recuperación del área afectada, teniendo en cuenta el tipo, magnitud e impacto del evento en el orden territorial o nacional según corresponda:

- Diferenciar las acciones de respuesta y de recuperación, articulando la ENRE y la ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN RESILIENTE.
- Disponer en el mismo acto administrativo las normas especiales que continuarán habilitadas para la situación de desastre en las tareas de rehabilitación y reconstrucción incorporadas en el Plan de Acción Específico para la Recuperación (PAE) hasta culminarlo exitosamente.
- Establecer instrumentos financieros para asignar recursos que permitan la recuperación de la capacidad productiva y la estabilidad socioeconómica del área objeto a recuperar.

- Gestionar exenciones tributarias para la zona afectada por la calamidad pública en las áreas afectadas.
- Definir medidas extraordinarias en materia de registro y renovación de la matrícula mercantil, y en materia de turismo para incentivar la actividad económica y la creación de empleo en el municipio del área afectada.
- Establecer medidas excepcionales que faciliten la incorporación laboral de damnificados por el evento, que no tienen resuelta la situación militar.
- Definir mecanismos de otorgamiento de licencias de concesión.
- Definir mecanismos para efectuar un contra crédito de inversión.
- Disposiciones de reconocimiento de un subsidio temporal a los usuarios subsidiarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas afectados.
- Actualización de la línea base a nivel sectorial y territorial de acuerdo con los daños y necesidades rehabilitadas y/o reconstruidas.

4.4. Infraestructura resiliente

Por otro lado, la fase de preparación es crucial para garantizar una recuperación rápida tras un desastre, y contar con una arquitectura financiera sólida esencial en los procesos de reconstrucción. Esto no solo permite mitigar los impactos asociados, sino que también optimiza los costos a largo plazo. La falta de recursos disponibles de manera oportuna agrava los efectos sociales, económicos y ambientales, impactando negativamente el desarrollo del país y sus comunidades, y debilitando la protección de vidas, servicios esenciales y medios de vida. Acelerar la reconstrucción sin comprometer la calidad de los activos puede reducir las pérdidas globales en bienestar hasta en un 14%²⁷. Además, integrar la resiliencia en los procesos de reconstrucción es una estrategia costo-efectiva que minimiza daños y pérdidas futuras.

El documento "Buenas prácticas en la financiación de la recuperación y la reconstrucción"²⁸ identifica cinco desafíos clave en el financiamiento de la recuperación:

- Cuantificar los costos económicos del desastre y desarrollar planes de recuperación: Este reto implica realizar una evaluación precisa de los daños causados por un desastre, lo que permite elaborar planes de recuperación que respondan adecuadamente a las necesidades identificadas. La cuantificación efectiva de los costos es esencial para priorizar acciones y asegurar la asignación adecuada de recursos.
- Desarrollar, revisar y ajustar los presupuestos de recuperación: Es fundamental contar con presupuestos flexibles que puedan adaptarse a las necesidades cambiantes durante el proceso de recuperación. Esto incluye la capacidad de revisar y ajustar los gastos a medida que se identifican nuevas prioridades y se evalúan las necesidades emergentes.

²⁷ The World Bank. (2018). *Reconstruir mejor: Lograr la resiliencia a través de una reconstrucción post-desastre más fuerte, rápida e inclusiva*. Washington, DC: World Bank. Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/420321528985115831/pdf/127215-REVISED-BuildingBackBetter-Web-July18Update.pdf>

²⁸ International Recovery Platform. (2024). *Good practices in financing recovery and building back better: 32 cases of good practices from 19 countries*. Recuperado de <https://recovery.preventionweb.net/publication/good-practices-financing-recovery-and-building-back-better>

- Identificar las fuentes de financiamiento y las brechas de financiamiento: Este reto se centra en la necesidad de mapear las diversas fuentes de financiamiento disponibles, tanto nacionales como internacionales, y reconocer las brechas que pueden limitar la capacidad de recuperación. Identificar estas brechas es crucial para movilizar recursos adicionales y asegurar que se cubran las necesidades de recuperación.
- Coordinar y asignar recursos financieros: La coordinación entre diferentes niveles de gobierno y actores involucrados en la recuperación es vital para evitar duplicidades y asegurar que los recursos se utilicen de manera óptima. Establecer mecanismos de gobernanza claros facilita la colaboración y la asignación eficiente de fondos.
- Establecer mecanismos para gestionar y rastrear fondos: Implementar sistemas transparentes y eficientes para la gestión de fondos es esencial para asegurar la rendición de cuentas y el uso adecuado de los recursos. Esto incluye el seguimiento de los flujos de financiamiento y la evaluación de su impacto en la recuperación, lo que permite ajustar estrategias según sea necesario.

En el núcleo de estos desafíos se encuentra la necesidad de fortalecer la gobernanza en la reducción del riesgo, impulsando la coordinación intersectorial para promover la resiliencia. Las políticas y estrategias basadas en análisis de riesgo, que consideran su naturaleza sistémica, permiten desarrollar marcos normativos que aseguren una adecuada gobernanza de la infraestructura y la continuidad de los servicios críticos, integrando criterios de resiliencia.

En este contexto, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés) elaboró en 2022 los "Principios para la Infraestructura Resiliente", un conjunto de directrices que buscan aumentar la resiliencia a nivel nacional y mejorar la continuidad de los servicios esenciales proporcionados por las infraestructuras económicas. A continuación, en la Figura 21 se presentan dichos principios, los cuales se consideran relevantes al momento de definir las estrategias de recuperación postdesastre desde el nivel sectorial.

Figura 21. Principios de Infraestructura resiliente



Fuente: elaboración UNGRD, 2025, adaptado de UNDRR, 2022.

5. Guías de actuación

En las presentes guías, dirigidas a las entidades del SNGRD responsables de llevar a cabo todos los procesos GRD, incluida la recuperación nacional, regional y local, describen las actuaciones que deben emprenderse para prepararse y ejecutar la recuperación en perspectiva de generar territorios más resilientes y adaptados para enfrentar desastres y recuperarse después de su ocurrencia.

5.1. Guía de actuación para la preparación sectorial y territorial de la recuperación

Es crucial destacar la necesidad de definir de manera previa la estructura para administrar la recuperación, especialmente la identificación de escenarios de riesgo, que podrían categorizarse por sectores, elementos expuestos o por actividades económicas, entre otras opciones, según la naturaleza y necesidades del sector, así como del evento generador del desastre y de sus efectos. Estos escenarios encuentran en las lecciones aprendidas de recuperación (UNGRD, 2023), que son insumos clave para realizar ejercicios prospectivos de daños, pérdidas e impactos probables, de manera que le permitan al sector y a las entidades anticiparse y pensar en las medidas de intervención acordes con su misionalidad.

A continuación, en la Tabla 4 se presentan algunas recomendaciones generales mínimas a tener en cuenta desde los sectores para la definición de la actuación específica en la recuperación.

Tabla 4. Guía de actuación general - Preparación para la recuperación

ACTIVIDADES MÍNIMAS A REALIZAR (incluye entidades territoriales y sectores tales como: Presidencia, UNGRD, Agricultura y Desarrollo Rural, Interior, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Comercio, Industria y Turismo, Defensa y seguridad, Justicia y Derecho, Educación, Minas y Energía, Salud y Protección Social, Vivienda, Ciudad y Territorio, Transporte, Relaciones Exteriores, Igualdad y Equidad, Tecnologías de la información y las comunicaciones, Ciencia, tecnología e innovación, Deportes, Hacienda y Crédito Público, Trabajo, Dirección Nacional de Inteligencia, Interior, Las Culturas los saberes y las artes, función pública)	
Identificar roles de actores del sector, entidades adscritas y demás actores privados y de la comunidad	
Definir de acuerdo a su misionalidad, el alcance de las acciones para la recuperación junto con los actores identificados tanto públicos, como privados y a nivel comunitario	
Brindar orientaciones a los actores públicos, privados, entidades territoriales y a la comunidad para la preparación para la recuperación de acuerdo a las responsabilidades y capacidades que desde el sector se identifiquen	
Construir o en los casos que se requiera brindar apoyo en la construcción de una línea base a nivel sectorial, de acuerdo a su misionalidad, así como a la identificación de actores (públicos, privados, comunitarios) y sus responsabilidades y capacidades	

Los departamentos de información y estadística, prosperidad social y planeación podrán apoyar en el acceso a la información actualizada de los territorios y demás temas pertinentes a su misionalidad, para la construcción de líneas bases e identificación de actores de los demás sectores. Como también podrán brindar orientaciones y acompañamiento en los ejercicios de preparación para la recuperación que consideren pertinentes.

5.2. Guía de actuación para la ejecución sectorial y territorial de la recuperación

A continuación, se presenta un ejemplo cómo se pueden construir las guías de actuación general de preparación y ejecución de la recuperación a nivel sectorial y territorial.

5.2.1. Actuaciones generales

Tabla 4. Guía de actuación general y ejecución de la recuperación

RESPONSABLES

Alcaldías, Gobernaciones, Entidades operativas, Sectores: Ambiente, Comercio, Industria y Turismo, Educación, Salud, Minas y Energía, Vivienda, Transporte, Trabajo, Agricultura, Agua y Sanemiento, Culturas, Telecomunicaciones, Ciencia y Tecnología, Interior, Inteligencia, Igualdad, Defensa, Inteligencia y Contra inteligencia, Función Pública, Relaciones exteriores, Justicia, Hacienda, Deportes, Presidencia, Planeación, Prosperidad Social, Estadísticas, Función Pública

Activar protocolo de coordinación UNGRD, sectores y entes territoriales

Consolidar la información territorial inherente a su sector con base en el EDAN municipal / sectorial y el RUD

Identificar necesidades de rehabilitación o recuperación temprana o de corto plazo sectorial / territorial

Establecer objetivos, responsables, actividades, recursos y tiempos para la recuperación temprana

Estimar costos de rehabilitación

Identificar y priorizar las zonas que requieren evaluación detallada de daños, pérdidas, necesidades e impactos

Ejecutar la Evaluación de Daños, Pérdidas, Riesgos Asociados y Necesidades e Impactos del sector / territorio - **EDANPRI**

Priorizar necesidades de reconstrucción o recuperación mediano y largo plazo sectorial / territorial

Cuantificar los daños, pérdidas, riesgos asociados, necesidades e impactos

Estimar costos de reconstrucción, restauración, reparación, reconexión

Generar informe sectorial / municipal / departamental de daños, pérdidas, riesgos asociados necesidades e impactos

Ejecución de la recuperación

Formular el Plan de Acción Específico para la Recuperación – PAE

Contextualización del marco de acción para las acciones de recuperación

Enfocar las acciones de recuperación de acuerdo con los resultados obtenidos a partir de la EDANPRI

Ejemplos

Recuperación de sistemas cenagosos y humedales para regulación y amortiguación de crecientes

Almacenamiento y distribución de alimentos a través de cadenas productivas locales

Relocalización transitoria, retorno y reasentamiento en diferentes modalidades

Economía productiva para la vida y soberanía alimentaria

Recuperación de ecosistemas y ordenamiento del territorio alrededor del agua

Centros públicos de adquisición y comercialización de alimentos

Determinar las necesidades específicas para cada estrategia y línea de intervención para la recuperación de acuerdo con la EDANPRI

Gestión presupuestal para atender el proceso de recuperación

Cuantificar los recursos requeridos a partir de las pérdidas identificadas y de las acciones definidas en las líneas de intervención para atender el proceso de recuperación (Mediano y largo plazo)

Priorización de intervenciones, desagregación territorial
Articulación estratégica para el desarrollo de capacidades territorial y nacional

Priorizar las acciones de recuperación para departamentos y/o municipios con mayor afectación.

Incorporar acciones articuladas a los planes de desarrollo territorial/nacional vigentes

Consolidación del Plan de Acción Específico para la recuperación

Diligenciar instrumento de consolidación para la construcción/formulación del Plan de Acción Específico determinado por la UNGRD.

Aprobación del Plan de Acción Específico para la recuperación

Presentar al CMGRD el Plan de Acción Específico para su respectiva aprobación, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 17 de la Ley 1523 de 2012

Coordinar la ejecución del PAE con los demás sectores / entes territoriales

Hacer seguimiento y control al PAE (UNGRD, sectores, entes territoriales)

Desarrollar proyectos de investigación sobre lecciones aprendidas y buenas prácticas para la recuperación resiliente y adaptada

Los responsables en mención deben incorporarse en los procesos de participación y definición de hojas de ruta para la recuperación, de acuerdo con su misionalidad y capacidades, es el caso de entidades como DANE, SGC, IDEAM, DNP, entre otros quienes pueden apoyar a partir del conocimiento de la información y la disponibilidad de la misma a los sectores, territorios y privados con su actualización y disponibilidad para que sea fuente y sustento en la toma de decisiones y proyección de medidas de rehabilitación y reconstrucción.

A su vez, deberán definir de acuerdo al EDAN consolidado, las necesidades inherentes a su sector dado el caso que evidencien daños y/o perdidas que deban ser incluidas en las líneas de intervención del PAE, siempre y cuando se hayan considerado y evaluado a través dl EDANPRI.

5.2.2. Actuaciones específicas

A continuación, se presentan algunos ejemplos de actividades que deben ser coordinadas desde los diferentes sectores, de acuerdo con su misionalidad, para la ejecución de la recuperación:

Tabla 5. Ejemplos de ejecución sectorial para la recuperación

ACTIVIDADES	Entes territoriales	Agricultura y ganadería	Ambiente	Minciencias	Comercio, Industria y Turismo	Cultura	Defensa	Educación	Energía	Salud	Vivienda	Transporte	Trabajo
Coordinar la reparación y rehabilitación de infraestructura de acueducto urbano o veredal público o privado.	X									X			
Suministrar y operar sistemas de almacenamiento alternativos de agua apta para consumo humano en la fase de Rehabilitación	X									X			
Rehabilitar y reparar infraestructura crítica como redes de alcantarillado, estructuras de tratamiento, rellenos sanitarios e incineradores	X									X			
Incentivar y orientar alternativas para el reciclaje, clasificación y disposición final de residuos	X									X			
Formulación de política de reasentamiento con criterios de construcción sostenible, resiliente y adaptada al cambio climático										X			
Rehabilitar y reparar infraestructura crítica como subestaciones eléctricas, redes de transmisión y distribución, gasoductos y redes de gas									X				
Identificar alternativas para distribución de energía	X								X				
Rehabilitar y reparar infraestructura crítica como torres para telecomunicaciones	X				X								
Articular la participación de los operadores privados de comunicaciones	X				X								
Rehabilitar y reparar infraestructura crítica como aeropuertos, estaciones ferroviarias, puentes, sistemas de transporte, semaforización, conexiones viales regionales y terminales	X										X		
Rehabilitar y reparar infraestructura crítica como hospitales, clínicas y centros de salud	X									X			
Orientar e implementar estrategias para expansión hospitalaria										X			
Implementar protocolo de diagnóstico epidemiológico, evaluación nutricional, seguimiento a mortalidad y morbilidad e intervención psicosocial en salud mental de la población afectada	X									X			
Emitir licencias y permisos ambientales para proyectos de recuperación ecosistémica y de reconstrucción			X										
Implementar medidas para reactivación económica para el comercio, la industria y el turismo	X												X
Rehabilitar, reparar y/o reconstruir infraestructura educativa en el nivel territorial y nacional de acuerdo a la necesidad de escolaridad impactada							X						

5.3. Guía de actuación para la cooperación

El Plan Estratégico de Cooperación Internacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2023-2026 (PECI) es el instrumento rector que define las directrices para el desarrollo de la cooperación, las relaciones internacionales y la asistencia humanitaria en el marco de la Gestión del Riesgo de Desastres. Su propósito es fortalecer la asistencia humanitaria desde esta perspectiva, promoviendo la cooperación internacional y el intercambio de experiencias y capacidades con otros países. En este contexto, la coordinación y articulación con los socios de la cooperación internacional para gestionar la consecución de recursos y la asistencia técnica para la rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, se fundamenta en el “principio de solidaridad entre los Estados y la pertinencia de la ayuda, desde la óptica de oferta o demanda” (Ley 1523 de 2012).

Lo anterior, requiere de la coordinación de acciones entre las entidades territoriales, los sectores del desarrollo, la UNGRD, el Ministerio de Relaciones Exteriores²⁹, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia³⁰ (APC-Colombia) y el DNP, con el propósito de garantizar sinergias, evitar duplicidades y usar de manera eficiente los recursos.

Las iniciativas de cooperación y relaciones internacionales son herramientas de política exterior complementarias a las acciones gubernamentales. Entre ellas se cuentan: la asistencia técnica, los intercambios de experiencias, el desarrollo de proyectos, las contribuciones financieras y tecnológicas que promueven los demás países e instancias regionales y los organismos internacionales multilaterales, no gubernamentales y de la sociedad civil, en este caso para la recuperación postdesastre. Esta cooperación internacional tiene como objetivo central el fortalecimiento del sistema nacional y de las entidades públicas, privadas y comunitarias que lo integran.

Para tal propósito, la UNGRD, en coordinación con la Cancillería, cuenta con canales diplomáticos para solicitar la Ayuda Oficial al Desarrollo a los Gobiernos Donantes y al Sistema de las Naciones Unidas, a la Arquitectura Humanitaria Internacional presente en Colombia (Equipo Humanitario de País, EHP) o Fondos Internacionales Contingentes de la Banca Multilateral, entre otras alternativas.

En la Tabla 6 se describen los aportes del Grupo de Cooperación Internacional (GCI) de la UNGRD y de la cooperación internacional tanto en el proceso de preparación como de la ejecución para la recuperación.

²⁹ El Ministerio de Relaciones Exteriores coordina la gestión de la ayuda proveniente de fuentes oficiales de cooperación internacional de otros Gobiernos, del Sistema de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales.

³⁰ La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia establece contacto con las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales y otros actores de carácter internacional (sector privado internacional, academia, banca multilateral, entre otros).

Tabla 6. Aportes de la Cooperación Internacional en la preparación y ejecución de la recuperación

RESPONSABLES	PREPARACIÓN	EJECUCIÓN
Grupo de cooperación Internacional	Identificación de los organismos internacionales con mandatos relacionados a la recuperación post desastres.	Coordinación con Cancillería y con APC - Colombia sobre la información y comunicación entre los organismos internacionales interesados en el proceso de recuperación y las entidades nacionales.
	Identificación y mapeo de las capacidades técnicas y operativas, buenas prácticas de los organismos de cooperación internacional que puedan apoyar acciones de recuperación.	Coordinación con Cancillería y con APC - Colombia para la gestión de apoyos internacionales.
	Identificación de las áreas institucionales de respuesta y recuperación de la UNGRD, que requieren fortalecimiento de capacidades en asistencia técnica por parte de organismos internacionales.	Coordinación interinstitucional por parte de la UNGRD para la cooperación internacional en el proceso de recuperación
	Desarrollo de una estrategia de comunicación y articulación entre los organismos internacionales con mandato en la recuperación post desastre y las entidades nacionales.	Garantizar el diseño de soluciones integrales de recuperación que permitan ejecuciones interinstitucionales y multidonante.
	Definición de las áreas prioritarias para la asistencia técnica de las Instituciones Financieras Internacionales en los procesos de recuperación post desastres	Disponer de un sistema de información para el manejo de las necesidades de recuperación y el monitoreo de las acciones que desarrolla la Cooperación en el proceso de recuperación.
Cooperación internacional	Desarrollo de capacidades para la gestión de la información.	Funcionamiento del clúster de recuperación temprana.

RESPONSABLES	PREPARACIÓN	EJECUCIÓN
	Desarrollo de capacidades nacionales, sectoriales y territoriales en la evaluación de daños, pérdidas, necesidades e impactos post desastres.	Organización, evaluación y planificación de estrategias y acciones de recuperación, una vez ocurrida la situación de desastre como aporte complementario al gobierno.
	Asistencia técnica para el diseño de metodologías de evaluación de daños, pérdidas, necesidades e impactos postdesastre	Asistencia técnica para la ejecución de metodologías de evaluación de daños, pérdidas, necesidades e impactos postdesastre
	Identificar las medidas de recuperación de los Planes de Gestión de Riesgo de Desastres de Empresas Público Privadas, según decreto 2157 de 2017	Implementar medidas para la recuperación establecidas en el PGRDEPP
	Conocer los tipos de modalidades de obras por impuestos , según Decreto 1915 del 22 de noviembre de 2017, y sus correspondientes líneas de inversión habilitadas de acuerdo con la normativa. Pueden acceder todos los contribuyentes del impuesto de renta y complementarios con ingresos superiores a 33.600 Unidades de Valor Tributario – UVT (aprox. 1.000 millones de pesos) para saldar sus obligaciones tributarias a través de la realización de proyectos de inversión pública de relevancia social (infraestructura, educación, agricultura, conectividad digital, entre otros) previo cumplimiento de requisitos legales.	Implementación de procesos de reconstrucción mediante modalidad de obras por impuestos

En la tabla 7 se describen los instrumentos de cooperación internacional gestionados por la UNGRD, los cuales constituyen herramientas clave para activar, canalizar y optimizar apoyos externos durante las fases de recuperación posdesastre, asegurando que los recursos se orienten con enfoque en la resiliencia comunitaria. En conjunto, estos mecanismos fortalecen la capacidad nacional y territorial para responder, rehabilitar y reconstruir, al tiempo que consolidan bases sólidas para la resiliencia comunitaria a largo plazo.

Tabla 7. Instrumentos de cooperación internacional de la UNGRD para la recuperación y fortalecimiento de la resiliencia comunitaria

Nombre del instrumento	Contribución en los procesos de recuperación
Solicitud a cooperantes UNGRD	Permite activar formalmente el apoyo de socios internacionales para canalizar recursos financieros, técnicos o logísticos destinados a acciones de recuperación temprana y reconstrucción.
Guía para realizar solicitud de llamamiento internacional	Proporciona el procedimiento estandarizado para emitir un llamamiento internacional, asegurando que la asistencia solicitada responda a las necesidades reales de la comunidad y se ajuste a estándares humanitarios.
Gestión de recursos por asistencia técnica	Facilita la llegada de expertos internacionales que contribuyan con conocimientos especializados para el restablecimiento de servicios, la rehabilitación de infraestructura y la mejora de capacidades locales.
Gestión de recursos por capacitación	Fortalece las competencias de las comunidades y de las instituciones locales a través de procesos formativos, contribuyendo a una recuperación sostenible y al desarrollo de resiliencia.
Gestión de recursos por convenios	Permite formalizar alianzas con organismos internacionales, ONGs o gobiernos, asegurando compromisos de cooperación a mediano y largo plazo que respalden proyectos de recuperación integral.
Gestión de intercambio de experiencias	Favorece el aprendizaje mutuo con otros países o regiones que han afrontado procesos de recuperación similares, incorporando buenas prácticas y lecciones aprendidas en la planificación local.
Gestión de recursos por proyectos	Orienta la formulación y financiación de iniciativas concretas que integren la rehabilitación física, social, económica y ambiental de las comunidades afectadas.

5.4. Recomendaciones

Es de resaltar que las anteriores actividades son ejemplo para algunos sectores, pero es un acercamiento a lo que cada sector debe identificar y proyectar en la etapa de preparación para la recuperación y en la ejecución de la misma, para lo cual se recomienda contemplar las siguientes fases:

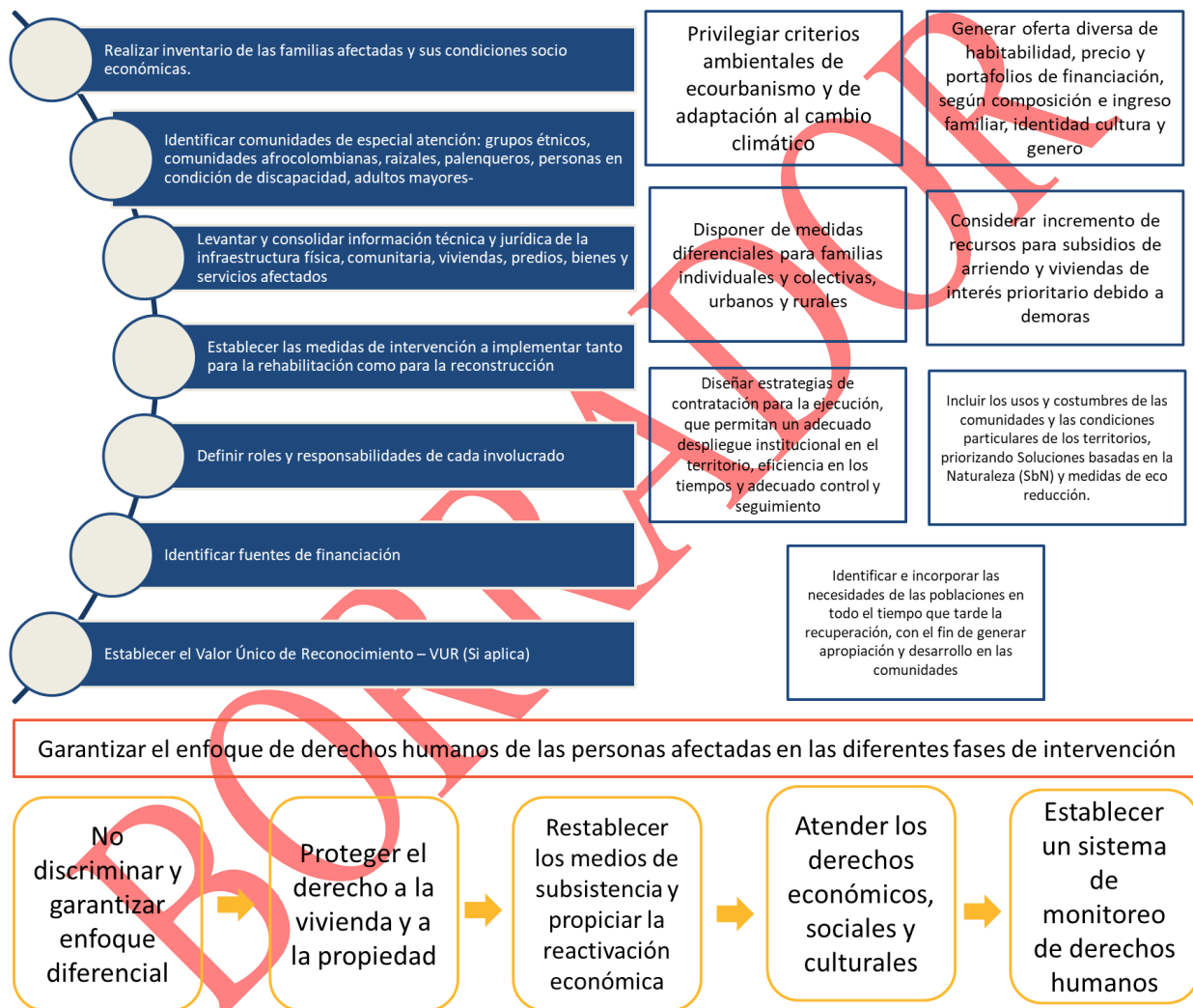
PROCESO DE RECUPERACIÓN / RECONSTRUCCIÓN POST - DESASTRE		ELEMENTOS A IDENTIFICAR
Direccionamiento estratégico	Direccionamiento estratégico	- Tipo de fenómeno amenazante - Determinación de acciones de rehabilitación y reconstrucción - Tipo de declaratoria (Desastre / Calamidad) - Considerar Enfoques - Definir Principios - Definir Objetivos y alcances de las acciones y responsabilidades de actores en la recuperación
Fases	Fase de activación del proceso de recuperación post - desastre	- Implementar Artículos 55, 56, 57 y 58 de la Ley 1523 de 2012
	Fase de elaboración del Plan de Acción Específico	- Establecer necesidades a través de la Evaluación de daños, pérdidas y necesidades EDANPRI* - Definir acciones de rehabilitación y/o reconstrucción - Priorizar componentes del Plan de Acción Específico: físico, social, psicosocial, económico, ambiental, gestión del riesgo de desastres, comunicación, seguridad alimentaria, vivienda, entre otros. Según el evento, las capacidades territoriales y la misionalidad del sector
	Fase de ejecución del Plan de Acción	- Acciones institucionales - Acciones sectoriales - Cooperación para la ejecución de acciones - Acciones por niveles territoriales
	Fase de seguimiento y evaluación	- Espacios técnicos con entidades adscritas a los sectores, privados y comunidad - Espacios colectivos de socialización
	Fase de seguimiento y evaluación	- Sistematización de la experiencia - Actualización de línea base (considerando un siguiente evento)

La estrategia también comprende ejemplos para la construcción de guías de actuación para la preparación sectorial y territorial de la recuperación, guías de actuación para la ejecución sectorial y territorial de la recuperación y guías de actuación para la cooperación, las cuales nuevamente son

un punto de partida para que cada sector de acuerdo a su misionalidad y la identificación de actores público, privado y comunitario considere pertinente en el ejercicio de la recuperación.

Para desarrollar una recuperación integral es necesario brindar especial atención a las dimensiones humana, social, económica, ambiental y cultural, y no centrarse únicamente en la reconstrucción de la infraestructura física. Se debe priorizar el fortalecimiento del tejido social de las comunidades afectadas y el restablecimiento de sus medios de vida y actividades económicas.

Figura 23. Recomendaciones para el Plan de Ejecución de la recuperación



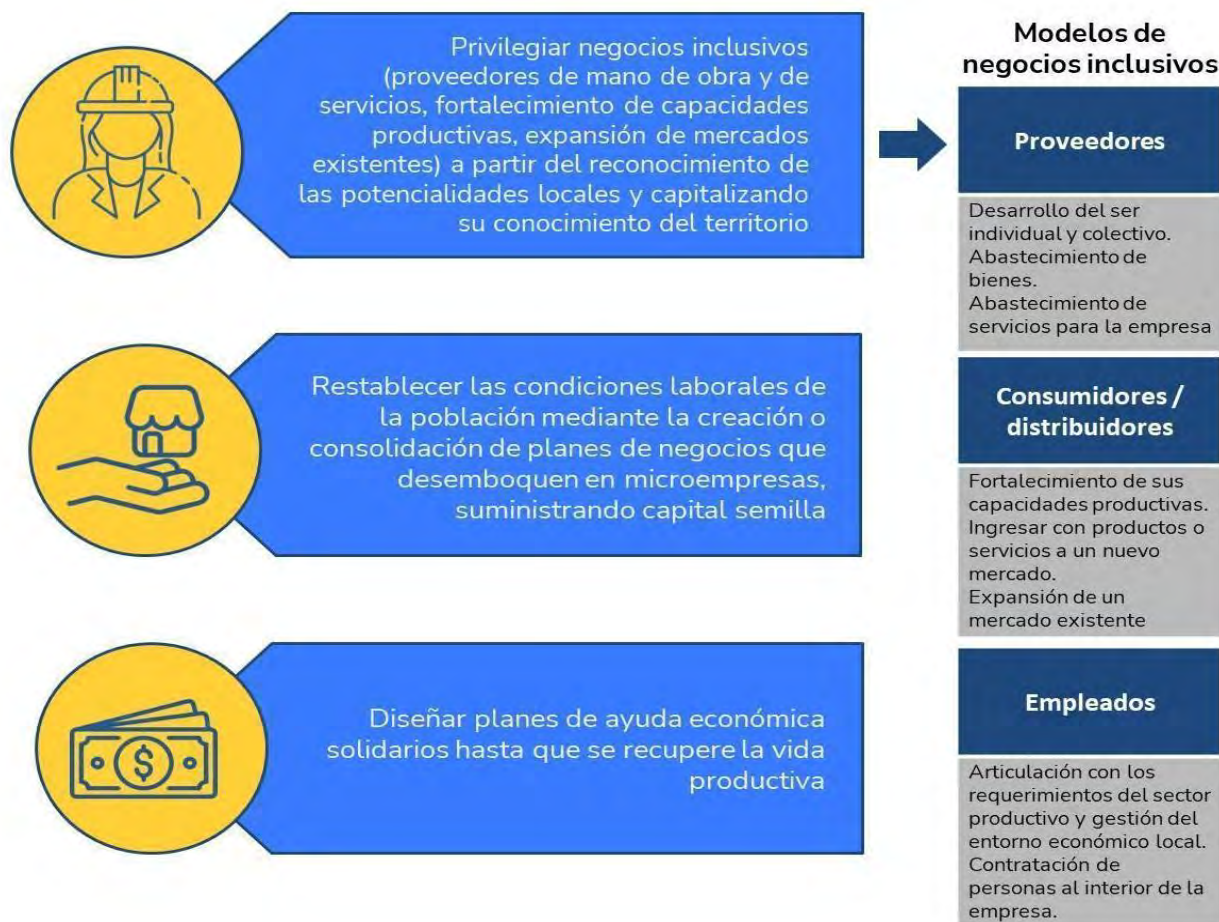
Fuente: adaptación propia UNGRD – DNP, 2024.

5.4.1. Reactivación económica

La reactivación económica es necesaria para preservar el desarrollo del territorio y los medios de vida de la población. Es necesario potenciar las capacidades productivas y socioemocionales de la población afectada, particularmente a aquellas comunidades en situación de vulnerabilidad, ampliando sus oportunidades para la generación de ingresos y empleo sostenible, así como la

gestión del entorno económico local, contribuyendo a desarrollar resiliencia y a reducir su vulnerabilidad económica. Para ello se hacen las recomendaciones que se muestran en la Figura 24, en la que se destacan los negocios inclusivos que corresponden a iniciativas empresariales económicamente rentables, ambiental y socialmente responsables, que en una lógica de mutuo beneficio incorporan en sus cadenas de valor a comunidades vulnerables y mejoran su calidad de vida.

Figura 24 Oportunidades para la reactivación económica



Fuente: Adaptado de Corporación Emprender Paz -Fundación Konrad Adenauer (2017)

5.4.2. Aspectos financieros

Las acciones y los responsables en el proceso de activación y gestión de recursos deben estar articulados con las responsabilidades propias de las instituciones y los colaboradores territoriales a cargo.

5.4.2.1. Créditos contingentes:

Frente a los Créditos contingentes, la activación de los mismos corresponderá a lo acordado con la entidad con la cual se realizó la negociación y adquisición. En cuanto al proceso de activación y

desembolso, a continuación, se brinda una orientación de acuerdo con los protocolos de activación establecidos por el Gobierno nacional en vigencias anteriores, los cuales pueden servir de orientación para los futuros créditos de los territorios:

En primera instancia, se debe establecer las entradas y proveedores de información, las actividades de los mismos y los responsables, así como una descripción detallada de la información. Finalmente, se deben definir las salidas y los clientes de dicha información.

No.	Aporte		Actividad	Responsables	Descripción	Producto	
	Entradas	Proveedores				Salidas	Clientes

En este ejercicio, se deberán contemplar diversas acciones que van desde el reporte al centro de comunicaciones de emergencias del territorio, la convocatoria a sesiones del Consejo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres, la activación de la sala de crisis en caso de existir, el trámite de la declaratoria de desastres y/o calamidad que se haya establecido para el activador del instrumento, hasta las gestiones presupuestales que se deban realizar paso a paso por la dependencia presupuestal o quien haga sus veces. Estas gestiones pueden incluir desde la elaboración del proyecto de acto administrativo para la adición presupuestal hasta la aprobación del desembolso.

5.4.2.2. Metodología Global para fortalecer la gobernanza para la resiliencia de la infraestructura

La Metodología Global para la Revisión de la Resiliencia de la Infraestructura³¹, desarrollada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) y la Coalición para la Infraestructura Resiliente ante Desastres (CDRI), es un guía integral que ayuda a los países a evaluar y mejorar la gobernanza para la resiliencia de sus sistemas de infraestructura ante desastres. Su valor radica en proporcionar un enfoque estructurado para identificar vulnerabilidades y promover la colaboración intersectorial, garantizando la continuidad de los servicios críticos ante eventos adversos.

Desarrollo de la Metodología y sus pasos:

1. Mapeo de la gobernanza institucional y actores clave: Identifica a las partes involucradas en la planificación y operación de la infraestructura, como ministerios, reguladores y operadores. Esta fase es crucial para asegurar la coordinación entre sectores críticos como energía, transporte y agua.
2. Revisión de políticas y regulaciones existentes: Evalúa las políticas y regulaciones vigentes, verificando su alineación con los principios de resiliencia y su capacidad para

³¹ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) y Coalición para la Infraestructura Resiliente ante Desastres (CDRI). (s.f.). *Global methodology for infrastructure resilience review*. Recuperado de <https://www.undrr.org/publication/global-methodology-infrastructure-resilience-review>

enfrentar desastres. Esto incluye la revisión de marcos intersectoriales para garantizar que los efectos en cascada de los desastres sean abordados de manera efectiva.

3. Análisis de vulnerabilidades mediante pruebas de resistencia: Realiza pruebas de estrés multi-amenaza para identificar vulnerabilidades en los sistemas de infraestructura, permitiendo priorizar acciones y asignar recursos de manera eficiente.
4. Evaluación de la resiliencia actual mediante los Principios de Infraestructura Resiliente: Evalúa si las prácticas actuales son suficientes para garantizar la resiliencia, utilizando herramientas como el scorecard de UNDRR. Esta fase incluye discusiones interactivas con los actores clave para mejorar las políticas y prácticas.
5. Desarrollo de un plan de implementación y reporte final: Consolida los análisis previos en un informe que se discute con los actores clave en un taller final, donde se valida el plan de implementación.

BORRADOR

Conclusiones

Colombia es un país que, por su trayectoria histórica de conflicto, ha estado sometido a procesos ralentizados en el desarrollo, esto debido a que los sucesos han comprometido el avance estandarizado del territorio. A esto se suma el componente biofísico del territorio y su ocupación, generando las condiciones perfectas para la construcción del riesgo.

No obstante, a nivel normativo, el país cuenta con herramientas clave para planificar el desarrollo, y es importante mencionarlas aquí, precisamente para mejorar la comprensión y conexión de su uso en el marco de la recuperación postdesastre para la transición a desarrollo.

En particular, es importante destacar el rol de los ministerios a cargo de cada uno de los sectores, cuyo objetivo fundamental es contribuir y promover el desarrollo sostenible del país a través de la formulación y adopción de políticas, planes, programas, así como el rol de las entidades territoriales que los implementan. Por lo anterior, es necesario no solo articular roles y responsabilidades, evitando la reconstrucción o aumento de la vulnerabilidad preexistente, sino también armonizar los instrumentos de planificación con el proceso de recuperación a partir de la identificación de actores, entidades adscritas, sector privado y comunidad para orientar en la construcción de líneas base y en la definición de medidas de rehabilitación y reconstrucción.

Colombia ha diseñado o concebido la planeación del desarrollo a través de políticas públicas que norman cómo planificar. Estas políticas se resumen en 4 tipos de planes: Planes de Desarrollo, Planes Estratégicos Sectoriales, Planes Estratégicos Institucionales, y Planes Anuales de Acción. Estos cuatro planes se deben realizar en el orden nacional, regional o departamental y municipal.

Cada entidad, según su orden, debe incorporar en su plan estratégico sectorial, en su plan estratégico institucional y en su plan anual de acción, los proyectos identificados en los planes de gobierno, de manera tal, que se puedan ir implementando los proyectos que apuntan al desarrollo.

Lo anterior, es la muestra cómo en condiciones normales se planifica el desarrollo en el país, pero cuando ocurre un desastre, se impactan necesariamente, los objetivos y las metas que un territorio tiene trazados dentro de su Plan de Desarrollo, y, por ende, se interrumpe el desarrollo del territorio; es ahí donde surge el término transición al desarrollo.

Los daños, pérdidas y afectaciones generadas por un desastre impactan necesariamente los ritmos y las metas que un territorio tiene trazado en sus planes de desarrollo. En la medida en que todo proceso de recuperación postdesastre tiene en cuenta las condiciones previas (ex ante), los daños, las pérdidas y las afectaciones, así como también las visiones de futuro de las comunidades y del territorio, esta recuperación puede constituirse como un proceso de desarrollo que se da en unas condiciones particulares.

La materialización del riesgo puede darse en una zona rural del municipio que afecta a todo un país porque se afecta una vía de uso nacional llegando a impactar el producto interno bruto; o solo a los habitantes de la zona. Es decir, la materialización del riesgo se puede dar de diferentes formas que dependen de la magnitud y la duración de la afectación. Esto debe tenerse en cuenta para analizar si se trata de una interrupción al desarrollo en el orden local, departamental, regional o nacional.

Del resultado de dicho análisis, se toman las decisiones respectivas para la recuperación postdesastre. En estos procesos aparecen nuevas oportunidades para repensar la visión de desarrollo del territorio, para lo cual es necesario desarrollar un PAE que incluya todos los proyectos

sectoriales a implementar en el territorio, con su respectivo cálculo de presupuesto y responsables, pero con la visión de los instrumentos del desarrollo mencionados anteriormente. Es fundamental, evitar temer a incluir los costos reales de la recuperación, pues estos planes se formulan con un horizonte de tiempo acorde a la realidad territorial, con el apoyo de las entidades de los diferentes órdenes de jurisdicción del territorio y, en caso nacional, a través de la cooperación internacional.

En armonía con el derecho internacional de los derechos humanos, se reconoce que el derecho a la participación no puede entenderse como un principio neutral o abstracto, sino que debe estar condicionado por un enfoque diferencial que tenga en cuenta las barreras específicas que enfrentan distintos grupos sociales. En consecuencia, el derecho a participar en la sociedad en condiciones de igualdad y dignidad incluye no solo la posibilidad de acceder a los espacios de decisión pública, sino también el deber del Estado de garantizar que dicho acceso sea efectivo, incluyente y libre de discriminación, conforme a lo previsto en la Constitución, la legislación vigente y los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Es importante señalar que los enfoques diferenciales no se agotan en las categorías previamente desarrolladas. Su aplicación debe responder a los contextos particulares y a las condiciones específicas de otros grupos históricamente excluidos o en situación de vulnerabilidad, tales como las víctimas del conflicto armado, las personas campesinas, la juventud, los habitantes de calle, la población migrante, entre otros³². En este sentido, bajo el amparo de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política antes citados, y en cumplimiento de los principios de igualdad, dignidad humana, pluralismo y no discriminación, el Estado tiene la obligación de garantizar la participación efectiva de todos estos sectores en los distintos escenarios de la vida pública. Esto implica no solo el reconocimiento formal de sus derechos, sino también la adopción de medidas concretas que aseguren su acceso real y equitativo a los procesos de toma de decisiones que los afectan.

Es decir, después de un desastre cambian las condiciones geomorfológicas de una cuenca, por lo tanto, se requerirá que la autoridad ambiental actualice el Plan de Manejo y Ordenación de una Cuenca (POMCA) y que la entidad territorial actualice el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), para tener en cuenta las nuevas condiciones para el uso del suelo, así como poder definir por dónde se pueden trazar las nuevas vías, el nuevo acueducto, la ubicación de las viviendas, el reasentamiento de familias, dónde desarrollar la expansión del suelo, cuál suelo proteger, dónde implementar proyectos de reducción del riesgo con soluciones basadas en la naturaleza o de adaptación al cambio climático, etcétera.

En ese sentido, es clave comprender el concepto y el desarrollo normativo para formular PAE con visión de desarrollo. Esto implica calcular en qué medida se interrumpió el desarrollo y los costos asociados con la recuperación orientada al desarrollo, pues este se debe pensar como una transición al desarrollo, tal como se concibe en la Ley 1523 de 2012: “Impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado”.

Respecto a las fuentes de financiación, también existe todo un desarrollo normativo sobre los mecanismos para obtener los recursos. En este orden de ideas, una planificación adecuada en la que se identifiquen bien los presupuestos y se formulen bien los proyectos, facilita el acceso a los recursos.

³² Ley 2281 de 2023

Es importante resaltar que hablar de transición al desarrollo puede generar equívocos, señalando separación de fases o etapas en unas condiciones donde el propio proceso de recuperación es una evolución al desarrollo. La planificación de la recuperación permite concebir nuevas formas de hacer las cosas, incorporando en la planificación elementos, intervenciones, políticas de reducción de riesgos y de adaptación al cambio climático.

Adicionalmente, es esencial comprender que el “retorno a la normalidad” no puede significar necesariamente que las condiciones previas al desastre fueran de bienestar y desarrollo o que la recuperación en sí misma sea una transición a condiciones deseables para todas las personas. De hecho, los entornos considerados de “normalidad” pre desastre pueden caracterizarse por riesgo, conflicto, negligencia, debilidad institucional, pobreza y desigualdad. Por lo tanto, la recuperación es, en este sentido, una oportunidad para repensar el desarrollo de un territorio o de unas comunidades, incorporando medidas que permitan una mejora del bienestar y una sostenibilidad del territorio a través de una recuperación resiliente y adaptada al cambio climático.

Ahora bien, en lo que sí hay claramente una transición es en los ritmos y metas de la inversión pública en el territorio. Los procesos de recuperación, generalmente conllevan la destinación de recursos significativos, probablemente nunca antes vistos en los territorios afectados, los cuales se activan durante un periodo de tiempo determinado. Una vez transcurrido este plazo, estos recursos dejan de llegar y el municipio debe hacer frente a sus inversiones con los recursos “normales”, los cuales tienden o tenderán a ser insuficientes.

Es así como se presenta una “transición” en los ritmos, volúmenes de recursos y formas de intervención, la cual está condicionada por dos elementos centrales:

1. Los recursos disponibles corrientemente por el territorio, los cuales reemplazarán necesariamente a los recursos extraordinarios de la recuperación
2. La resiliencia generada en el territorio durante el proceso de recuperación, que tiene necesariamente que ver con las condiciones de gobernanza, la generación de recursos financieros y el mejoramiento de las finanzas públicas.

En buena parte, debe considerarse el proceso de recuperación como aquel que permite, a partir de las condiciones extraordinarias generadas por la materialización del riesgo, concebir condiciones nuevas en las cuales, a través de la apropiación de sus propios procesos, las comunidades y las administraciones de los territorios alcancen una mayor sostenibilidad, resiliencia y perspectivas para solucionar problemas de bienestar, pobreza y desigualdad.

Por lo que, la articulación entre las diferentes entidades territoriales y los sectores de la nación, a través de cada una de las secretarías de gobierno, debe convertirse en un mecanismo de comunicación estratégico para canalizar el reporte de afectaciones y necesidades y que, al mismo tiempo facilitará la obtención y caracterización de los escenarios de daños, datos que servirán para intervenir con acciones enfocadas en el marco del Plan de Acción Específico o Plan de Recuperación postdesastre, que oriente las acciones de recuperación desde cada sector de acuerdo con su misionalidad.

De acuerdo con dichas acciones previas, es pertinente que en el marco de la evaluación al plan de recuperación postdesastre se determinen los impactos y resultados logrados a través de la ejecución en las tareas de reconstrucción y rehabilitación. De igual forma, se debe analizar la articulación lograda frente a los diferentes planes y procesos de desarrollo territoriales, con el fin

que, por parte de las entidades del orden nacional y territorial, se garanticen las capacidades para desarrollar sostenibilidad en las políticas, programas y proyectos implementados en el marco de la ejecución de la recuperación postdesastre.

BORRADOR

REFERENCIAS

- Bolaños & Flisi (2017). Enfoque Diferencial e Interseccional, Unidad para las Víctimas, Gobierno de Colombia.
- Carpenter, S., Walker, B., Anderies, J., & Abel, N. (2001). From Metaphor to Measurement: Resilience of What to What? *TY - JOUR AU*, 4 (December).
- Corporación Emprender Paz & Fundación Konrad Adenauer. (2017). *Proyectos productivos incluyentes: Un camino desde la experiencia de Emprender Paz*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2023, 16 de mayo). *Sentencia T-159 de 2023. Acción de tutela instaurada por Luz Marina Mosquera y otras contra el Departamento Nacional de Planeación, la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social* (Expediente T-8.999.682)
- DNP. (2020). Insumos técnicos para el diseño de la estrategia de recuperación resiliente ante desastres y adaptada al cambio climático, que defina instrumentos de coordinación, roles y responsabilidades en el manejo de desastres, y la recuperación y mecanismos de gestión de recursos, según la magnitud y el alcance del desastre. Contrato DNP-422-2020. Bogotá.
- Indu, C., & Subha, V. (2021). Adaptability and transformability of socio-ecological system: Exploring the resilience of Mulavukad panchayat in Ernakulum district of Kerala. Conference Series: Materials Science and Engineering ER. <https://doi.org/10.1088/1757-899X/1114/1/012045>
- Intercooperation, H. S. (2017). Infraestructura resiliente bajo un enfoque de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático. Cooperación Suiza.
- IPCC. (2022). Cambio climático 2022: impactos, adaptación y vulnerabilidad. <https://doi.org/10.1017/9781009325844>.
- Ley 1523. (2012). Diario Oficial de Colombia. Congreso de la República de Colombia. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47141>
- Manca, A., Benczur, P., & Giovannini, E. (2017). Building a scientific narrative towards a more resilient EU society. JRC Science for Policy Report.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2021). *Estrategia Nacional de Protección Financiera del Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias*. Circular Externa No. 030. Bogotá á D.C.: MHCP.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2024). *Segunda actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD): "Una estrategia de desarrollo"*. Decreto 978 de 2024. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/PNGRD/PNGRD-2da-actualizacion.pdf>
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD.) (2023). Lecciones aprendidas de recuperación postdesastre (J. Pérez & L. M. Espinosa (eds.)). UNGRD.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2022, 26 de septiembre). *Circular 030: Orientaciones y recomendaciones para el fortalecimiento de la participación comunitaria en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (nivel departamental, distrital y municipal)*. Bogotá: UNGRD. Recuperado de <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Circulares/Circular-030-septiembre-26-de-2022.pdf>

UNDRR. (2022) Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2022). *Principios para una infraestructura resiliente*

UNISDR. (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. <https://reliefweb.int/report/world/2009-unisdr-terminología-sobre-reducción-del-riesgo-de-desastresuni>

Vaughan, E., & Frankenberger, T. (2018). Resilience Measurement Practical Guidance Note Series 3: Resilience Capacity Measurement. Mercy Corps as part of the Resilience Evaluation, Analysis and Learning (REAL) Associate.

Wilches - Chaux, G (2008). La Gestión del Riesgo desde un Enfoque de Derechos, Capítulo 17. La gestión del riesgo hoy, clontexto globales, herramientas locales. Naciones Unidad.

BORRADOR

Los PAE son de obligatorio cumplimiento por parte de entidades públicas o privadas implicadas en su ejecución. Esto se realizará de acuerdo con los términos señalados en la declaratoria de calamidad o desastres y sus modificaciones. La UNGRD como entidad encargada de consolidar dicho plan, empleará metodologías, procedimientos y formatos vigentes para consolidar en un único documento oficial, la totalidad de las acciones formuladas.

Por otra parte, en relación con la ejecución de cada línea de acción formulada en el Plan de Acción Específico, es importante que desde el orden nacional, departamental y municipal se establezcan y definan las acciones que deben ser atendidas, a través de las entidades adscritas de cada sector y desde cada una de las entidades territoriales a cargo de la ejecución de acciones para la recuperación.

Las intervenciones realizadas a partir del PAE deben estar soportadas en un análisis de riesgo integral, considerando el enfoque de resiliencia y de adaptación al cambio climático, con el fin de evitar la construcción de condiciones de riesgo similares a las existentes antes del desastre y para capitalizar las inversiones del proceso de recuperación en aras de alcanzar estándares de desarrollo resiliente del territorio.

Se recomienda, por tanto, seguir las siguientes acciones para la construcción del PAE:

- Contemplar un marco programático y estratégico que permita integrar objetivos, metas y prioridades definidas bajo un enfoque y visión unificada, para lo cual se debe contar con el apoyo técnico del ámbito nacional (DNP y UNGRD, en el marco del Comité Nacional para la Reducción del Riesgo), considerando como mínimo las siguientes acciones: (i) asegurar la aplicación de principios y criterios de política a través de todos los sectores y proyectos; (ii) armonizar y reforzar mutuamente los productos y resultados a través de los sectores involucrados, (iii) contar con acciones priorizadas al interior y entre los sectores, con base en la metodología previamente definida; (iv) asegurar los resultados planeados y que estos impacten en la reducción del riesgo; (v) articular las intervenciones a cargo del gobierno (nacional, regional y municipal) y de organizaciones no gubernamentales, (vi) garantizar el seguimiento y evaluación de los proyectos y la rendición de cuentas.
- Incorporar el PAE como parte del Plan de Desarrollo Territorial (PDT), si su contenido así lo exige. Cada entidad tendrá la responsabilidad de ejecutarlo en las materias de competencia, de acuerdo con las disposiciones del mismo y las responsabilidades determinadas en cada uno de los programas y proyectos.
- Conformar mesas temáticas, orientadas a la integración de acciones y recursos en la ejecución de los proyectos, a partir de acuerdos entre actores públicos, privados y sociales, reconociendo el conocimiento acumulado en las comunidades afectadas, así como su capacidad de autogestión. Además, se debe facilitar la participación de grupos poblacionales diferenciales y mujeres, en toda su diversidad, en los espacios de toma de decisiones asociados al PAE.
- Definir la coordinación para la ejecución del PAE por parte del SNGRD, a través del Comité Nacional para la Reducción del Riesgo y la Gerencia de Recuperación, que contará con la asesoría del DNP en conjunto con la Secretaría de Planeación Territorial.
- Definir la distribución y priorización de recursos a partir de la metodología definida previamente, tanto en el ámbito intersectorial como intersectorial. La visión intersectorial debe complementarse con un análisis intersectorial, que permita evidenciar cómo contribuir a superar las condiciones de vulnerabilidad preexistentes.
- Estructurar los proyectos de intervención teniendo en cuenta:

- **Objetivos Específicos:** Se debe identificar y establecer objetivos que apunten directamente al proceso de reconstrucción y que, en lo posible, tengan la facultad de desarrollar capacidades por parte de los territorios mediante proyectos que les permitan prepararse autónomamente a las entidades ante la ocurrencia de un evento de emergencia y/o desastre.
- **Entidades / Sectores responsables de la ejecución de las líneas de acción del PAE:** Es necesario que las acciones formuladas para la atención de un desastre o calamidad pública en el marco del plan, definan los sectores que deben estar directamente involucrados por su competencia para atender las afectaciones y los daños identificados. Así mismo, dichos sectores deberán articular las entidades adscritas en el orden nacional, y los gobiernos locales a las entidades territoriales que deban contribuir a la ejecución de la recuperación postdesastre, definiendo así las responsabilidades directas por parte de cada uno de estos para la ejecución del plan.
- **Actividades y resultado esperado:** Para cada una de las estrategias y/o líneas de intervención definidas en el PAE, se deberán establecer las intervenciones puntuales que contribuirán al cumplimiento de los objetivos previamente planteados. Es decir, para cada objetivo, los sectores y entidades involucrados en la ejecución del Plan deberán asociar las actividades correspondientes para el respectivo desarrollo de acciones. En relación con el resultado esperado, es necesario plantear una meta de gestión que responda con resultados de impacto para cada una de las líneas de intervención propuestas en el PAE.
- **Relacionar las intervenciones con las fases de recuperación (Rehabilitación y Reconstrucción):** Con el propósito de identificar las acciones que atienden cada una de las fases de recuperación postdesastre, es recomendable ubicar temporalmente la ejecución de acciones a mediano y largo plazo para que posteriormente se puedan evaluar las gestiones desarrolladas en cada uno de estos horizontes. Esto también, con la finalidad de poder evaluar el cumplimiento de las metas trazadas a través de cada línea de intervención y obtener así, un balance de gestión y resultados en el marco del proceso de cierre de la recuperación postdesastre.
- **Presupuesto:** Previo a la formulación de acciones y estrategias para desarrollar las diferentes líneas de intervención propuestas en el PAE, es importante identificar y definir dichas líneas de acción de acuerdo con los recursos financieros disponibles. Es decir, garantizar que las acciones planteadas para la recuperación postdesastre cuenten con los recursos necesarios para su ejecución.
- **Cronograma:** Para cada una de las líneas de intervención propuestas en el PAE, es necesario definir los periodos de cumplimiento de cada una de las acciones. Esto permitirá realizar un seguimiento y control a la ejecución del proceso de recuperación postdesastre.

Es importante considerar que, para la ejecución de cada una de las líneas de intervención del PAE, mediante la normativa vigente en el Artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, los sectores y entidades involucrados en la ejecución del plan, estarán facultados para aplicar medidas especiales de contratación.

En cuanto al proceso de actualización, es importante considerar que éste podrá estar enmarcado en las acciones que requieran modificación y/o actualización en el PAE formulado, y de las cuales, se consideren necesarias presentarse por parte del gobierno local o nacional. Para un adecuado seguimiento y control a la ejecución del PAE, dichas actualizaciones deberán presentarse en las instancias de coordinación municipales o departamentales en eventos de calamidad pública, y en la instancia nacional (en caso de desastre) a través del CNGRD.

En el proceso de cierre del PAE postdesastre, considerando lo establecido en la normatividad vigente mediante el parágrafo 2 del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, es pertinente que, tanto el orden nacional como territorial ejerzan el seguimiento y evaluación de la atención realizada en el proceso de recuperación (reconstrucción y rehabilitación). En este orden de ideas, para desarrollar la evaluación y cierre del plan, es necesario considerar las siguientes acciones generales a llevar a cabo en el marco del CNGRD o a través de los Consejos Departamentales de Gestión del riesgo de Desastres, según corresponda a la emergencia o desastre ocurrido:

1. Decretar de retorno a la normalidad, conforme lo determina el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012.
2. Presentar una memoria justificativa para respaldar el Decreto de retorno a la normalidad.
3. Publicar el Decreto de retorno a la normalidad en la correspondiente página web institucional, para su socialización y recepción de comentarios por parte de la ciudadanía.
4. Presentar un informe de evaluación y cierre de las acciones adelantadas en el PAE.

La ejecución de las acciones propuestas, como la declaración de retorno a la normalidad y la presentación de informes de evaluación, no solo garantizará el cumplimiento normativo, sino que también facilitará la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Es imperativo que tanto el orden nacional como el territorial se comprometan a realizar un seguimiento efectivo y a recoger las opiniones de la comunidad, asegurando así que las lecciones aprendidas en este proceso contribuyan a la mejora continua en la gestión del riesgo de desastres y a la resiliencia de nuestras comunidades frente a los impactos futuros de los desastres y el cambio climático.

BORRADOR

