

**ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA GESTIÓN DEL  
RIESGO DE DESASTRES EN COLOMBIA, A PARTIR DE LA SANCIÓN DE LA  
LEY 1523 DE 2012**

**PRESENTADO POR:  
LUZ PAULA CONTRERAS MURCIA**

**ENTREGADO A:  
JACKSON PAUL PEREIRA SILVA**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
ESPECIALIZACIÓN EN ALTA GERENCIA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
BOGOTÁ  
MARZO DE 2017**

**TABLA DE CONTENIDO**

1. TITULO .....	4
2. RESUMEN.....	5
3. DELIMITACION DEL PROBLEMA .....	6
4. ANTECEDENTES.....	7
5. JUSTIFICACION.....	9
6. OBJETIVOS.....	11
6.1. Objetivo General:.....	11
6.2. Objetivos Específicos: .....	11
7. MARCO NORMATIVO.....	12
8. DESARROLLO DEL TRABAJO.....	14
8.1. Histórico de Eventos Reportados.....	14
8.2. Afectación Ocasionada por las Emergencias entre 1998 y 2016.....	15
8.3. Recursos Anuales Invertidos en Asistencia Humanitaria por Emergencias .....	16
8.4. Comparación de Afectación Anual desde 1998 a 2016.....	17
8.5. Relación entre Afectación y Recursos Invertidos.....	18
9. CONCLUSIONES .....	20
10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	21

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfica 1: Población Damnificada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.....	10
Gráfica 2: Eventos reportados desde el año 1998 al 2011.....	14
Gráfica 3: Eventos reportados en los años 2012 a 2016.....	15
Gráfica 4: Afectación: Damnificados y Viviendas Destruidas (1998-2011).....	15
Gráfica 5: Afectación en Damnificados y Viviendas Destruidas (2012-2016).....	16
Gráfica 6: Inversión en Asistencia Humanitaria de 1998 a 2011 (en millones de pesos) ....	17
Gráfica 7: Inversión en Asistencia Humanitaria de 2012 a 2016 (en millones de pesos) ....	17
Gráfica 8: Principales afectaciones por eventos naturales (1998-2016).....	18
Gráfica 9: Relación entre Damnificados y Recursos en AHE.....	19

## **1. TITULO**

Análisis del Impacto de la Política Pública de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, a partir de la sanción de la Ley 1523 de 2012.

## **2. RESUMEN**

El presente documento realiza un análisis del impacto de la política de Gestión del Riesgo en el país, mediante la interpretación y análisis en frío de la información estadística recopilada durante los últimos 19 años de la Gestión del Riesgo en Colombia. Con esto se plantea identificar los cambios ocasionados por la Ley 1523 a nivel de datos y recursos invertidos en la asistencia humanitaria de emergencia como primera atención a las emergencias ocasionadas por fenómenos naturales o antropogénicos no intencionales.

### **3. DELIMITACION DEL PROBLEMA**

Durante la historia de Colombia se ha venido evidenciando la transformación normalmente evolutiva, de la política pública en sus diferentes marcos de intervención, uno muy importante ha sido la gestión del riesgo de desastres, o anteriormente denominada atención y prevención de desastres. Esta evolución ha ocasionado la generación de nueva normativa, creación de entidades, asignación de roles y responsabilidad en los distintos niveles de gobierno, ajustes en la asignación e inversión de recursos, entre otros, y ha cambiado la percepción de riesgos y amenazas en la comunidad, pero hasta el momento no ha sido posible concluir de una forma evidenciable y en lo posible numérica, si todas estas modificaciones a lo largo del tiempo han significado un impacto positivo en la seguridad y resiliencia de la población colombiana.

De acuerdo a lo anterior se plantea el siguiente interrogante: ¿Cómo la Política Pública de la Gestión del Riesgo de Desastres, influyó en la magnitud de los efectos ocasionados por las emergencias en Colombia?

#### 4. ANTECEDENTES

En Colombia, la gestión del riesgo se había venido trabajando como un elemento enfocado en la atención y respuesta a las emergencias causadas por fenómenos naturales. Reflejo de esta situación en la manera como se ha formulado la normativa en este ámbito, generada en cada ocasión por el sufrimiento de la nación ante un fenómeno de gran impacto socioeconómico negativo.

Es así como el primero de mayo del año 1989 se formula y sanciona el Decreto Ley 919 “Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones” (DECRETO 919 "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones", 1989), luego de que la tragedia vivida por el municipio de Armero en el año 1985 cuando la erupción volcánica del Nevado del Ruiz dejó como resultado la muerte de más de 20.000 de sus habitantes, y dejó en evidencia la falencia de un sistema que permitiera a las entidades operativas trabajar de forma coordinada para la atención de emergencias.

Con el Decreto Ley 919 se empezó a trabajar de forma coordinada para la atención y prevención de desastres, atendiendo los eventos presentados sin mayores inconvenientes. Lo anterior hasta el año 2010, en el cual Colombia vivió uno de los fenómenos naturales que han causado mayor impacto por el área afectada y cantidad de damnificados como lo fue el denominado Fenómeno de la Niña 2010 – 2011. (Meteorología & Gonzalo Hurtado, 2011), se presentaron lluvias intensas en un gran porcentaje del territorio colombiano que ocasionaron un sin número de inundaciones, todo como consecuencia de uno de los peores fenómenos de La Niña afrontados por el país.

Esta situación copó la capacidad de recursos humanos, financieros e institucionales de las entidades que conformaban el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, además que poner al descubierto los inconvenientes logísticos que ocasionaba la normativa vigente, a tal punto, que se tuvieron que crear dos (2) entidades con funciones y presupuesto

específicos para la cada una de las fases de la atención de la emergencia, las cuales fueron (G, y otros, 2012)encargado de la fase de reconstrucción.

Lo ocurrido con este fenómeno evidenció las limitaciones de recursos y gestión que se presentaba el modelo de atención de emergencias manejado hasta ese momento, por lo cual se dio vía libre a la formulación de una nueva Ley que no sólo estableciera un Sistema de Atención y las entidades que lo conformaban, sino que creaba una nueva entidad encargada de coordinar todas las instancias del sistema, con la capacidad financiera para apoyar cualquier emergencias que cumpliera con ciertas condiciones, y además se incluyeron los conceptos de conocimiento y reducción, estableciéndose así los tres grandes procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres:

- Conocimiento del Riesgo.
- Reducción del Riesgo.
- Manejo de Desastres.



## 5. JUSTIFICACION

Uno de los objetivos principales de la Gestión del Riesgo de Desastres - GRD, es generar comunidades resilientes, ya que esta característica les da la capacidad de resistir, adaptarse y recuperarse eficientemente de los efectos causados por un fenómeno natural o antropogénicos no intencionales (Cicco, 2014).

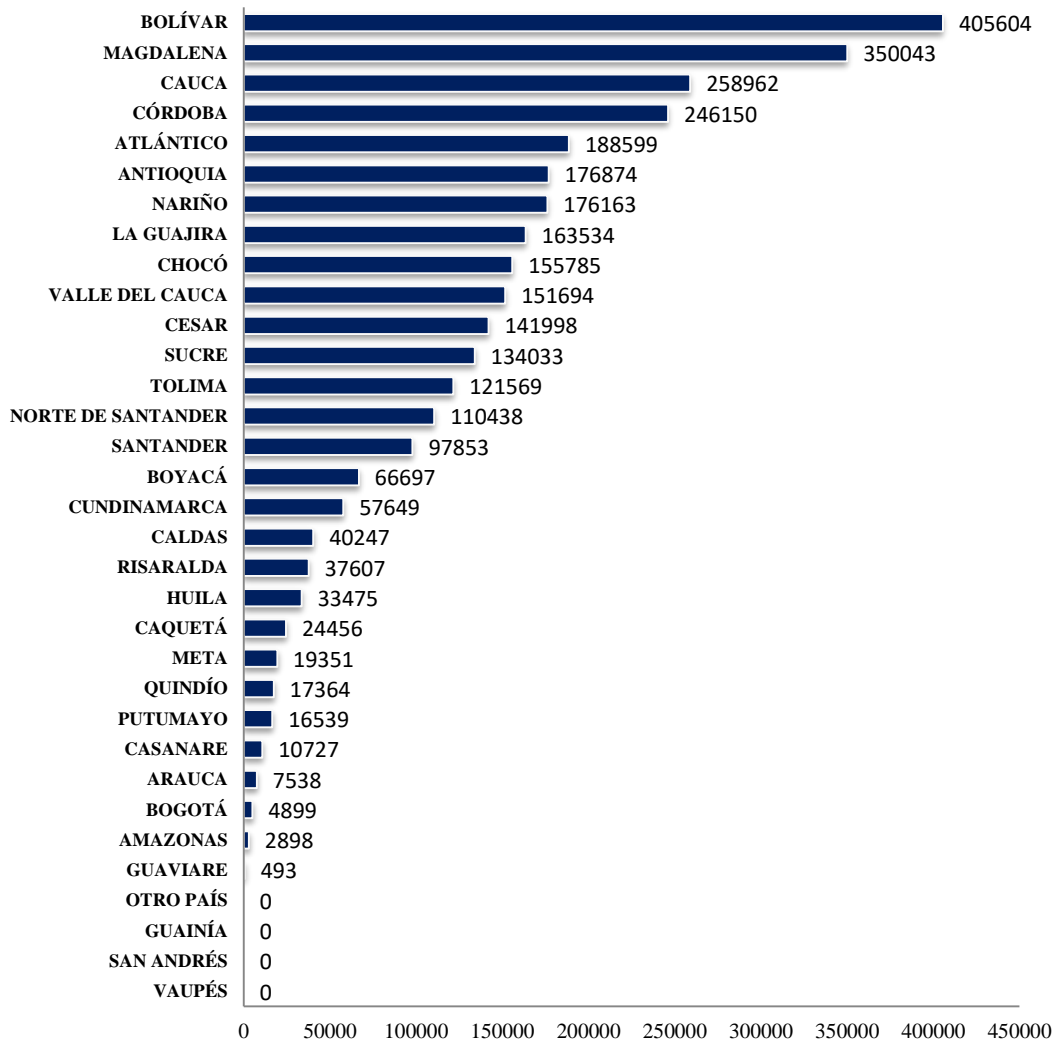
Es por lo anterior que la Gestión del Riesgo de Desastres se ha convertido en una preocupación mundial, que incumbe no solo a las entidades de gobierno u organizaciones especializadas en el tema, tal como lo describe el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD: “La responsabilidad de la gestión del riesgo de desastres no recae exclusivamente sobre los gestores de las situaciones de desastre, sino que debe implicar a todos, desde los ciudadanos, que deben ser empoderados para tomar decisiones que reduzcan los riesgos, a los líderes políticos, pasando por instituciones gubernamentales, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones profesionales y organismos científicos y técnicos” (Clark, PNUD, 2012).

En Colombia ocurrieron varios eventos naturales cuyo alto impacto se definió teniendo en cuenta las pérdidas materiales y de vidas ocasionadas en cada uno de ellos, situaciones como la Avalancha de Armero ocurrida el 13 de noviembre de 1985 dejando a su paso la desaparición de un municipio y la muerte de más de 22 mil personas (Bermúdez, 2014), el Terremoto del Eje Cafetero el 25 de enero de 1999 dejó 1.400 personas muertas y más de 200.000 damnificados (Noticiascaracol.com, 2017) y el Fenómeno de la Niña 2010-2011 que afectó 28 de los 32 departamentos y que dejó en el Registro Único de Damnificados 3'219.239 personas entre afectados y damnificados (BID & Cepal, 2012).

Estos eventos muestran la importancia de implementar una eficiente política de gestión del riesgo que permita reducir el costo de las pérdidas materiales y la inversión posterior que se debe destinar para su rehabilitación y recuperación, y más aún que permita salvar el mayor número de vidas posible, procurando incluso reducir a 0 las víctimas fatales.

Gráfica 1: Población Damnificada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011

Fuente: Elaboración propia



Si bien los tres eventos nombrados anteriormente son los que han dejado una mayor marca en la memoria de los colombianos, diariamente en el territorio nacional se presentan decenas de eventos que generan emergencias a mayor o menor escala, que dejan pérdidas y afectación, y que requieren inversión para su recuperación. Toda esta información se encuentra consolidada en archivos planos separados año a años desde 1998 hasta la fecha (UNGRD, y otros, 2016), lo provee un material histórico de casi 20 años que permitirá realizar los análisis y comparaciones de datos anteriores a la Ley 1523 y los posteriores.

## **6. OBJETIVOS**

### **6.1.Objetivo General:**

Analizar el impacto de la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres frente a la magnitud de los efectos y los recursos invertidos en las emergencias en Colombia.

### **6.2.Objetivos Específicos:**

- Realizar la comparación de la afectación ocasionada por los eventos naturales o antropogénicos no intencionales, antes y después de la Ley 1523 de 2012.
- Calcular los costos de las atenciones humanitarias prestadas a las emergencias por eventos naturales o antropogénicos no intencionales antes y después de la Ley 1523 de 2012.
- Mostrar la relación de las afectaciones generadas anualmente por los eventos contra los recursos invertidos en ayuda humanitaria de emergencia.

## 7. MARCO NORMATIVO

Fuente: Elaboración propia

NORMA	APLICACIÓN EN EL TRABAJO
Decreto 1547 de 1984 “Por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades”	Creó el Fondo a través del cual se destinan los recursos financieros para la atención de las emergencias en el país, su administración y destinación.
Ley 46 de 1988 “Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones”	Crea el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, otorgándole las funciones de organizar y asignar tareas a todas las entidades públicas y privadas que deban intervenir durante las diferentes fases de una emergencia, con el fin de garantizar los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos antes y durante las situaciones de desastres del país.
Decreto Ley 919 de 1989 “Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”	Se organizan los integrantes del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres incluyendo la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, se vinculan las entidades territoriales con responsabilidades y se realizan aclaraciones en definiciones y aplicabilidad de las mismas.
Decreto 93 de 1998 “Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”	Este decreto adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres el cual orienta las acciones del estado y la sociedad civil en todas las fases de la prevención y atención de desastres, incluyendo mitigación de riesgo, preparación para la atención, y la recuperación después de desastres.
Documento CONPES 3146 de 2001 “Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de	Establece las estrategias para ejecutar el PNPAD, a un corto y mediano plazo, basándose en un análisis de la situación actual del país, en el conocimiento de sus riesgos, la capacidad y competencia institucional y los

Desastres —PNPAD- en el corto y mediano plazo”	aspectos financieros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”	Se adopta la Gestión del Riesgo de Desastres como una política nacional que incumbe a toda la población y entidades públicas y privadas, además de vincular a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como la entidad coordinadora del todo el SNGRD, ofrece el lineamiento y soporte jurídico para el accionar de las diferentes entidades durante las fases de la gestión del riesgo de desastres.

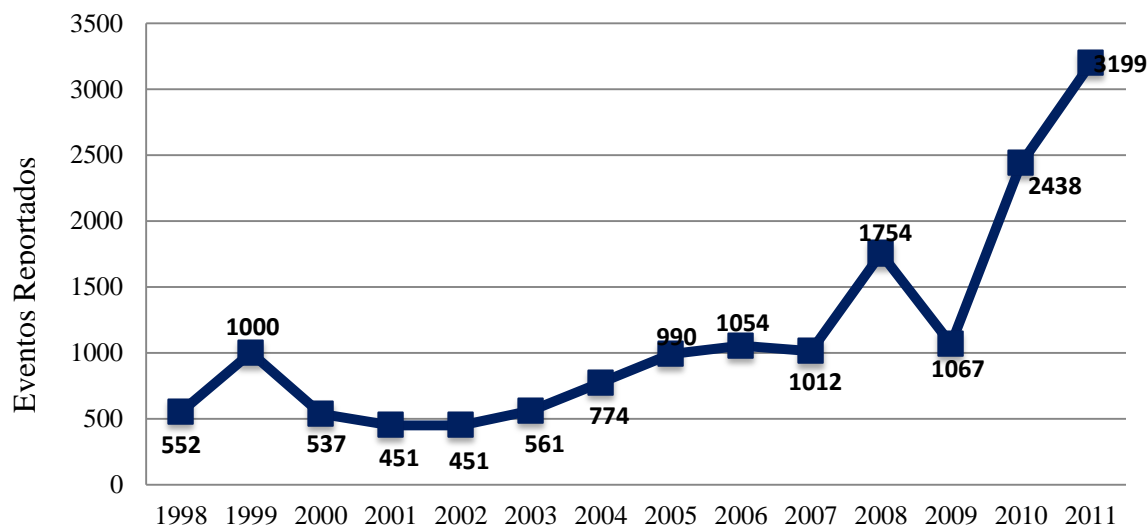
## 8. DESARROLLO DEL TRABAJO

### 8.1.Histórico de Eventos Reportados

La UNGRD como nueva entidad coordinadora del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, cuenta con información histórica de los eventos que fueron reportados desde el año de 1998 al 2016. Esta información fue consolidada dando como resultado para el periodo anterior a la sanción de la Ley 1523 (1998 a 2011), un total de 15.840 eventos de emergencia reportados en los pasados 14 años, con lo cual se puede generar un promedio de 1.131 eventos anuales.

Gráfica 2: Eventos reportados desde el año 1998 al 2011

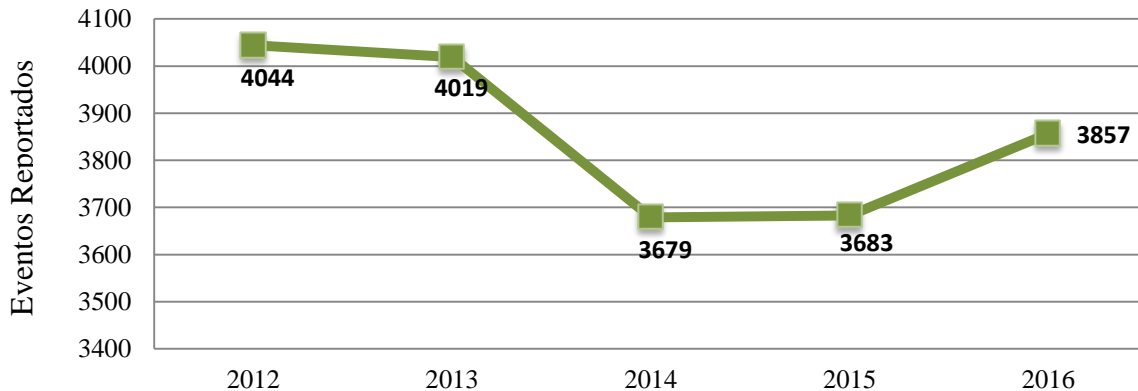
Fuente: Elaboración propia



Después de la promulgación de la Ley 1523, la UNGRD como responsable de la consolidación y seguimiento de las emergencias ocurridas en el país, ha consolidado en sus bases de datos el reporte de 19.282 eventos de emergencia durante los años 2012 a 2016, calculándose así un promedio de 3.856 eventos anuales.

Gráfica 3: Eventos reportados en los años 2012 a 2016

Fuente: Elaboración propia

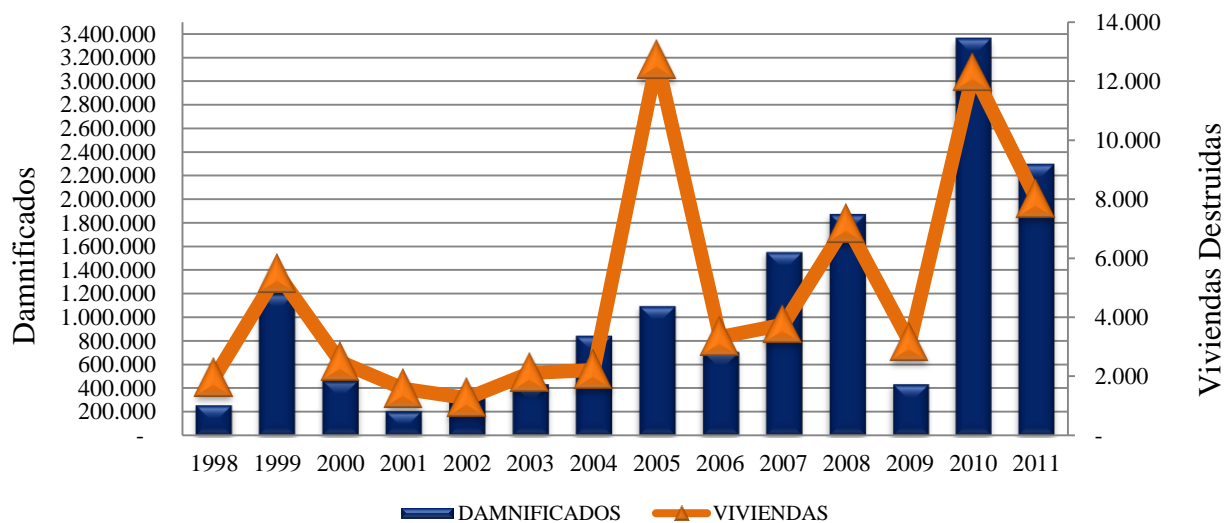


## 8.2. Afectación Ocasionada por las Emergencias entre 1998 y 2016

La información reportada por los más de 35.000 eventos de emergencias por fenómenos naturales o antropogénicos no intencionales en los últimos 19 años, ha permitido generar estadísticas de afectación que muestran el comportamiento de los fenómenos a través del tiempo. Debido a la amplia gama de datos para analizar, se definió utilizar para el presente análisis la afectación dejada por las emergencias en cuanto a la cantidad de damnificados, y a las viviendas destruidas, toda vez que estas dos variables impactan directamente en la calidad de vida actual y el desarrollo económico de las familias colombianas.

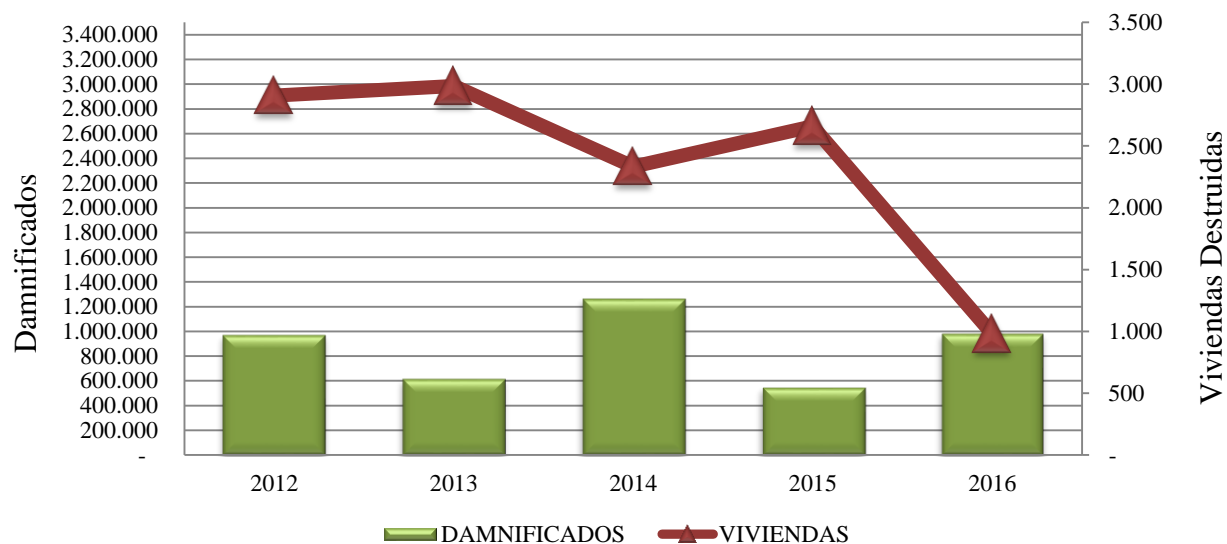
Gráfica 4: Afectación: Damnificados y Viviendas Destruidas (1998-2011)

Fuente: Elaboración propia



Gráfica 5: Afectación en Damnificados y Viviendas Destruídas (2012-2016)

Fuente: Elaboración propia



### 8.3. Recursos Anuales Invertidos en Asistencia Humanitaria por Emergencias

Las emergencias ocasionadas por eventos naturales o antropogénicos no intencionales, si bien afectan en muchos casos la infraestructura, sus principales consecuencias de evidencian en la afectación a personas y sus viviendas, lo que genera un impacto negativo en el desarrollo socioeconómico de familias enteras.

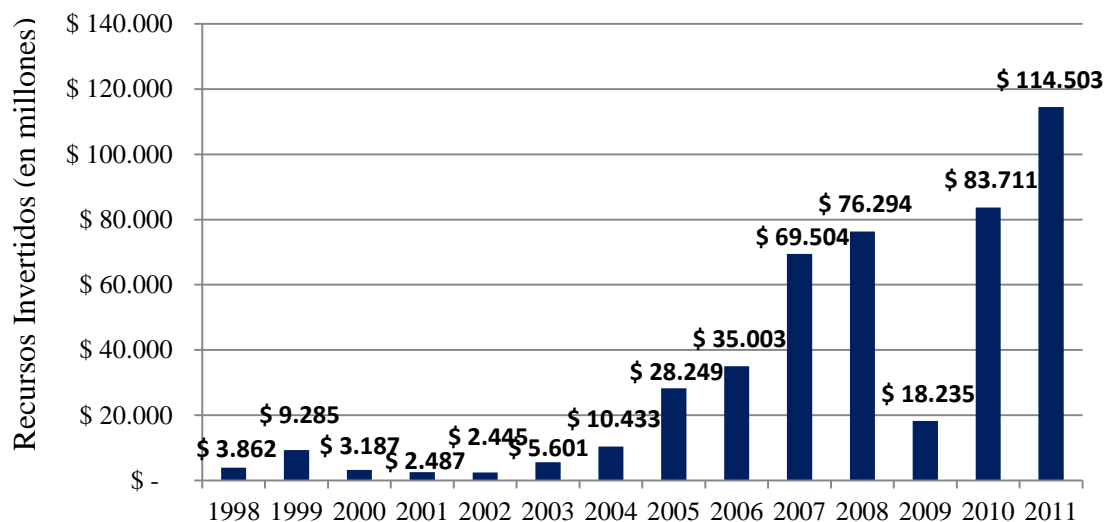
Con el ánimo garantizar un mínimo humanitario que permita al Estado Colombiano apaciguar en los damnificados las condiciones hambre, dolor, frío, desamparo, desconcierto, enfermedad, así como la pérdida de vivienda, enseres y demás circunstancias derivadas de las emergencias (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres , 2013), y con esto mitigar en algo el sufrimiento y ayudar a la tranquilidad emocional de las familias, la UNGRD provee como primera intervención en las emergencias la Asistencia Humanitaria de Emergencia (AHE).

De acuerdo a la información histórica y actual de la Gestión del Riesgo en Colombia, los recursos invertidos por asistencia humanitaria antes y después de la nueva Ley 1523 se muestran a continuación:



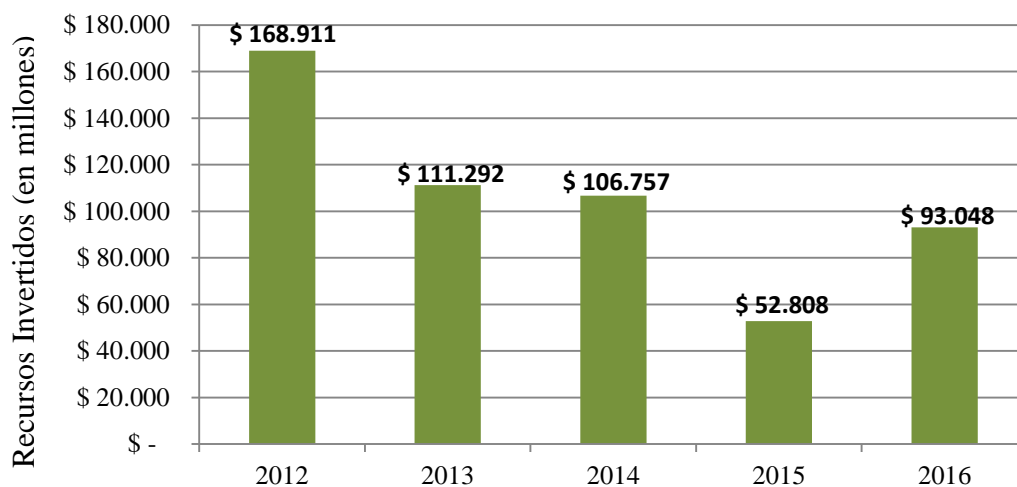
Gráfica 6: Inversión en Asistencia Humanitaria de 1998 a 2011 (en millones de pesos)

Fuente: Elaboración propia



Gráfica 7: Inversión en Asistencia Humanitaria de 2012 a 2016 (en millones de pesos)

Fuente: Elaboración propia



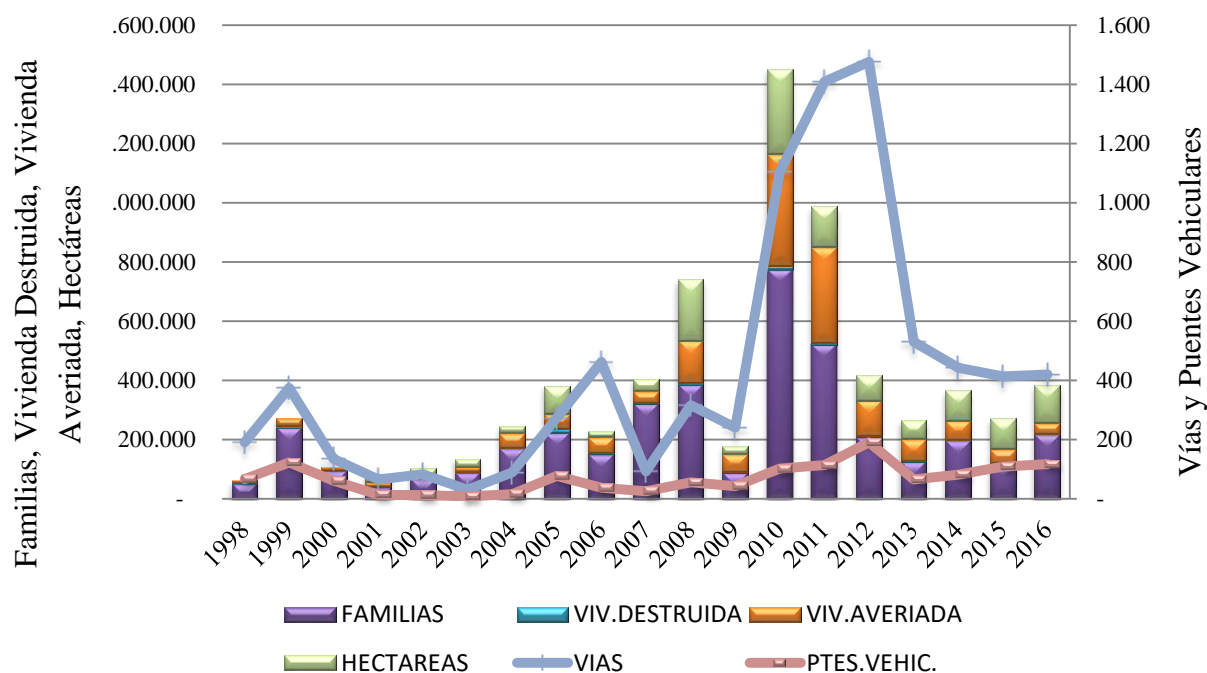
#### 8.4. Comparación de Afectación Anual desde 1998 a 2016

Una vez revisada la información y datos disponibles sobre la gestión del riesgo y específicamente el reporte de emergencias del país, y el comportamiento durante los años anteriores y posteriores de la Ley 1523 para las variables de recursos y afectación analizadas, a continuación se presenta de forma anualizada las afectaciones generadas por los eventos de

emergencia ocurridos desde el año de 1998 hasta el 2016, seleccionando las principales variables para dimensionar las afectaciones presentadas.

Gráfica 8: Principales afectaciones por eventos naturales (1998-2016)

Fuente: Elaboración propia



Con esto, además de presentar en forma gráfica la información, se evidencian picos de afectación importantes, los cuales se pueden sustentar y aclarar mediante la revisión de los fenómenos naturales de gran magnitud ocurridos en Colombia. Es así como se logra evidenciar durante los años 2010 y 2011, las consecuencias del peor Fenómeno de la Niña enfrentado por el país en los últimos años, y que dejó más de 3'000.000 de damnificados en el país además de grandes pérdidas en infraestructura y en el sector agropecuario.

### 8.5. Relación entre Afectación y Recursos Invertidos

Luego de revisar de forma independiente las afectaciones en materia de damnificados y pérdida de viviendas, ocasionadas por los desastres naturales así como los recursos que fueron destinados para la primera atención como lo es la asistencia humanitaria de

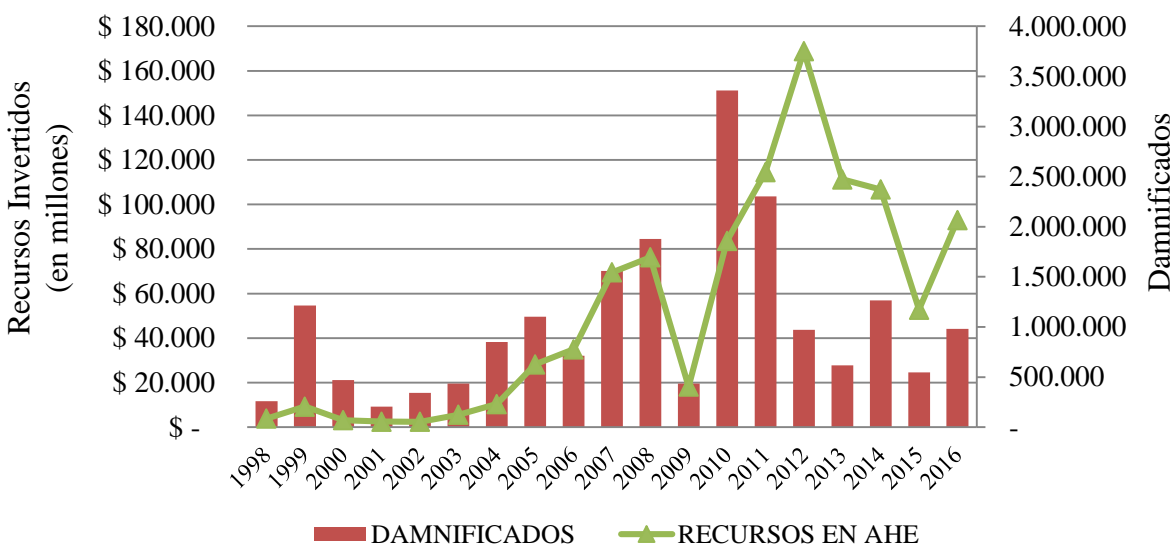
emergencia, es necesario realizar un análisis que permite identificar la relación existente entre afectación y recursos.

De acuerdo a lo anterior, la gráfica generada muestra el comportamiento en cuanto a la cantidad de personas damnificadas por los eventos desde el año 1998 hasta el 2016, y los recursos que fueron destinados para la asistencia humanitaria en este mismo lapso de tiempo.

Dicha gráfica evidencia un comportamiento de los recursos directamente relacionado con el aumento o disminución de la población damnificada, aun así es notorio que a partir del 2012, año en el cual se sanciona la Ley 1523, la relación de recursos invertidos en asistencia humanitaria se incrementó sustancialmente comparada con los años anteriores.

Gráfica 9: Relación entre Damnificados y Recursos en AHE

Fuente: Elaboración propia



## 9. CONCLUSIONES

- Luego de la entrada en vigencia de la Ley 1523, se generó un impacto positivo en la política del reporte de emergencias y sus datos asociados, evidenciado en un incremento de casi 3 veces el número de eventos reportados anualmente en años anteriores al 2012.
- Los lineamientos y apoyo jurídico proveído por la Ley 1523 generó una mayor intervención y acompañamiento por parte del Estado a las emergencias ocurridas en el país, esto se pudo evidenciar mediante la disposición e inversión de recursos destinados a la asistencia humanitaria de emergencia como primera intervención de las fases de la gestión del riesgo.
- Las emergencias de gran magnitud ocurridas en el país desencadenaron cambios positivos en la política pública que generaron el mejoramiento en el manejo de la gestión del riesgo de desastres, evidencia de esto fue el Fenómeno de la Niña 2010-2011, después del cual se formuló la Ley 1523 del 2012 que, de acuerdo a lo expuesto en el presente trabajo, incrementó considerablemente el reporte y datos recopilados para las emergencias, así como la destinación de recursos para el apoyo a las mismas.

## 10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A, O. D., & L., L. E. (2007). *Información para la Gestión del Riesgo de Desastres - Estudio de Caso de Cinco Países*. Mexico: NA.
- Bermúdez, M. (20 de Noviembre de 2014). *Las 2 Orillas*. Obtenido de <http://www.las2orillas.co/armero-la-tragedia-se-pudo-evitar/>
- BID, B. I., & Cepal, C. E. (2012). *Valoración de Daños y Pérdidas Ola invernal en Colombia 2010-2011*. Bogotá: Misión BID - Cepal.
- Cicco, G. D. (1 de Mayo de 2014). *AWID*. Obtenido de <https://www.awid.org/es/noticias-y-an%C3%A1lisis/gestion-del-riesgo-de-desastres-la-importancia-de-desarrollar-ciudades>
- Clark, H. (15 de Agosto de 2012). *PNUD*. Obtenido de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2012/08/15/building-resilience-the-importance-of-disaster-risk-reduction.html>
- Clark, H. (15 de Agosto de 2012). *www.undp.org*. Obtenido de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2012/08/15/building-resilience-the-importance-of-disaster-risk-reduction.html>
- DECRETO 919 "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones" (1 de Mayo de 1989).
- G, A. C., Holm-Nielsen, N., G, C. D., Rubiano, D. M., P., C. R., C., F. R., & Dickson, E. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia*. Bogotá: Banco Mundial.
- Meteorología, C. E.-M., & Gonzalo Hurtado, M. (2011). *ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL FENÓMENO DE "LA NIÑA" 2010-2011 EN LA HIDROCLIMATOLOGÍA DEL PAÍS*. Bogota: IDEAM.
- NoticiasCaracol.com. (25 de Enero de 2017). *Noticias Caracol*. Obtenido de <http://noticias.caracoltv.com/colombia/terremoto-del-eje-cafetero-18-anos-de-una-de-las-peores-tragedias>
- UNGRD, CDGRD, CMGRD, Colombiana, D. C., Colombiana, C. R., & Bomberos, S. N. (30 de Diciembre de 2016). *Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres*. Obtenido de <http://gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/emergencia.aspx?id=41>
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres . (2013). *Estandarización de Ayuda Humanitaria de Colombia*. Bogota: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.