



# Estrategia de Protección Financiera para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Departamento de Putumayo





## **Gobernación del Putumayo**

### **Sorrel Parisa Aroca Rodríguez**

Gobernadora

### **Lalo Giovanni Zambrano Ramírez**

Coordinador Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres Putumayo

### **Oscar Darío Mallama Q.**

Secretario de Hacienda Departamental

### **Luz Dary Ortega Jamioy**

Secretaria de Gobierno Departamental

### **Luis Alberto Mora Díaz**

Técnico SGD Programa GRD

## **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

### **César Augusto Arias Hernández**

Director de Crédito Público y Tesoro Nacional - DGCPTN

### **Javier Cuéllar Sánchez**

Subdirector de Riesgo - DGCPTN

### **Yenifer Alejandra Barragán Rojas**

Asesora Subdirección de Riesgo - DGCPTN

## **Banco Mundial**

### **José Ángel Villalobos**

Gerente de Programa Gestión Financiera de Riesgo de Desastres Colombia

### **Ana María Torres**

Consultora Banco Mundial

### **Miguel Fernando Muñoz**

Consultor Banco Mundial

Un agradecimiento especial a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo por el acompañamiento y apoyo brindado durante el Taller de Gestión Financiera de Riesgo de Desastres, llevado a cabo en Mocoa el 5 y 6 de septiembre de 2019, el cual brindó valiosos insumos para elaborar la Estrategia de Protección Financiera para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Departamento de Putumayo

Diciembre de 2019, Mocoa (Putumayo)

Nota de derechos reservados

Está prohibida la reproducción parcial o total de esta publicación, menos para fines comerciales. Para utilizar información contenida en ella se deberá citar fuente.

Fotografía de portada: Katherine Ojeda

# Tabla de contenido

<b>Acrónimos</b> .....	5
<b>Prólogo</b> .....	6
<b>Prefacio</b> .....	7
<b>I. Introducción</b> .....	9
<b>II. Antecedentes</b> .....	11
División político-administrativa en Colombia .....	11
Exposición a desastres por fenómenos de la naturaleza .....	14
<b>IV. Marco Legal</b> .....	17
Marco normativo en GFRD del nivel nacional que aplica al nivel territorial .....	17
Marco normativo en PFRD del Departamento de Putumayo .....	18
<b>V. Fundamentos de la Estrategia de PFRD-DP del Departamento de Putumayo</b> .....	20
Avances del nivel territorial en GFRD, soportados en los avances del nivel nacional. . . .	20
La importancia de apoyar al sector agroforestal. ....	20
Vulnerabilidad social, en un contexto de población indígena y desplazamientos forzados masivos .....	21
<b>VI. Objetivos de Política en la perspectiva territorial del Departamento de Putumayo</b> .....	23
Objetivo de Política 1. Identificación y entendimiento del riesgo fiscal de los desastres	24
Objetivo de Política 2. Combinación óptima de instrumentos financieros para la protección financiera de los desastres para el sector público y privado, incluyendo al sector agroforestal .....	24
Objetivo de Política 3. Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos .....	27
<b>Bibliografía</b> .....	28

# Acrónimos

<b>ANI</b>	Agencia Nacional de Infraestructura
<b>APP</b>	Asociación Público-Privada
<b>CCE</b>	Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DGCPTN</b>	Dirección General de Crédito Público y el Tesoro Nacional
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>Estrategia de PFRD-DP</b>	Estrategia de Protección Financiera para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Departamento de Putumayo
<b>Estrategia de GFRD</b>	Estrategia de Política de Gestión Financiera Pública ante el Riesgo de Desastres por Fenómenos de la Naturaleza del nivel nacional
<b>FNGRD</b>	Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
<b>GFDRR</b>	Facilidad Global para la Reducción de Riesgos y Recuperación
<b>GFRD</b>	Gestión Financiera de Riesgo de Desastres
<b>GRD</b>	Gestión de Riesgo de Desastres
<b>IDEAM</b>	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
<b>IDIGER</b>	Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático
<b>MFMP</b>	Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 del nivel nacional
<b>MHCP</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<b>PBOT</b>	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
<b>PFRD</b>	Protección Financiera frente al Riesgo de Desastres
<b>PGN</b>	Presupuesto General de la Nación
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>Programa de GFRD</b>	Programa de Gestión Financiera de Riesgo de Desastres
<b>SECO</b>	Embajada de Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Desarrollo
<b>SNGRD</b>	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
<b>UNGRD</b>	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

# Prólogo

La Gobernación de Putumayo, comprometida con la Gestión de Riesgos y con el propósito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible de la región, desarrolla diferentes acciones en el marco de los procesos de Conocimiento del Riesgo, Reducción de Riesgo y Manejo de Desastres.

Aunque se evidencian importantes avances en el Departamento del Putumayo relacionados con la Gestión de Riesgo, aún nos falta profundizar en varios aspectos, entre ellos la protección financiera. Por ello, se consideró pertinente la construcción de una ESTRATEGIA DE PROTECCION FINANCIERA PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES EN EL DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO, documento que se consolida gracias a una alianza entre la Gobernación de Putumayo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco Mundial y financiado por la Embajada de Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Desarrollo.

Con esta estrategia, que se ha generado desde nuestras necesidades más sentidas, estamos seguros que contribuiremos de forma equitativa al mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de los habitantes de cada uno de los trece municipios que integran nuestra región.



**Sorrel Parisa Aroca Rodríguez**  
*Gobernadora*

# Prefacio

**E**n Colombia, aproximadamente el 50% del territorio nacional se ubica entre extensos y espesos bosques de la Amazonía, comprendidos en seis departamentos que albergan una gran variedad de flora y fauna que han llevado al país a ser catalogado como uno de los territorios de mayor biodiversidad a nivel mundial.

En ese sentido, para el Estado colombiano es un compromiso irrefutable, el promover y garantizar la preservación y sostenibilidad de la región amazónica como territorios ecológicamente sanos, productivos y llenos de riqueza natural y paisajística. No obstante, somos conscientes del gran reto que esto implica, puesto que la gestión pertinente debe estar enmarcada bajo condiciones bastante difíciles de cara a la alta exposición a diferentes amenazas, que particularmente caracteriza al Departamento de Putumayo.

Estamos muy complacidos que Putumayo, siendo uno de los seis departamentos que conforman la región amazónica en Colombia, se uniera al Programa de Financiamiento y Aseguramiento del Riesgo de Desastres que lidera el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el financiamiento de la Embajada de Suiza – SECO y el apoyo técnico del Banco Mundial, el cual tiene como objetivo principal reducir la vulnerabilidad fiscal ante la ocurrencia de desastres de la naturaleza, desde todos los niveles de gobierno en el país.

Gracias a los avances con los que cuenta el Departamento en materia de normatividad, y asimismo frente a la identificación de los riesgos a los que están expuestos, fue posible la elaboración de esta Estrategia, que no solamente sirvieron como insumos para este documento, sino que además facilitarán un posterior análisis en su implementación.

Por último, damos un agradecimiento especial a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD por el apoyo en la consecución de los mencionados insumos y el acompañamiento en el primer taller de capacitación a los funcionarios de la Gobernación de Putumayo, que permitirá ir fortaleciendo las capacidades técnicas al interior de las instituciones.

Con esta publicación seguimos consolidándonos como país pionero en la gestión financiera del riesgo de desastres, y específicamente con esta Estrategia, se imprime el primer sello de finanzas renovables en un territorio amazónico, que hoy por hoy, es objeto de especial atención a nivel mundial.



**Javier Andrés Cuéllar Sánchez**  
*Subdirector de Riesgo  
Dirección General de Crédito Público y  
Tesoro Nacional*



FOTOGRAFÍA: GERMÁN ARENAS



# I. Introducción

El Departamento de Putumayo, ubicado en la región suroccidental de Colombia, limitando con Ecuador y Perú<sup>1</sup>, forma parte de la Región Amazónica y su capital es la ciudad de Mocoa. Se encuentra dividido en trece (13) municipios: Mocoa, ciudad capital, Colón, Sibundoy, San Francisco, Santiago, Villagarzón, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Puerto Asís, Puerto Leguizamo, Orito, San Miguel y Valle del Guamuez. Los mayores problemas ambientales de Putumayo están relacionados con la deforestación en las partes altas que, junto con las características pluviométricas, causa fuertes procesos erosivos. Otro problema ambiental lo ocasiona el agresivo ataque sobre el recurso faunístico que lesiona la biodiversidad de la región<sup>2</sup>.

Los territorios del Departamento de Putumayo hacen parte de la Región Amazónica. De acuerdo con CEPAL et al. “La Amazonia con 7,4 millones de km<sup>2</sup> representa el 4,9% del área continental mundial, y cubre extensiones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. La cuenca del río Amazonas es la más grande del mundo con un promedio de 230.000 m<sup>3</sup> de agua por segundo, que corresponde aproximadamente al 20% del agua dulce en superficie terrestre mundial.

Los 476.000 km<sup>2</sup> de la porción colombiana, ubicados en el confín noroccidental de la Gran Cuenca representan 6,4% del total del bioma amazónico y el 41,8% del territorio nacional. Está compuesta por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés<sup>3</sup>. Caquetá y Putumayo conforman el piedemonte colonizado (una de las 4 subregiones amazónicas). “La actividad productiva predominante ha sido la ganadería extensiva, y desde 2008 la explotación de minas y canteras lidera la producción

subregional, en particular en Putumayo. El favorecimiento de estas actividades productivas ha resultado en una concentración del 60% de la deforestación regional, cuyos principales motores son la colonización, la deforestación y los cultivos ilícitos<sup>4</sup>.”

Los territorios de la región amazónica son frágiles y conllevan muchos retos para su administración. Dicho estudio también señala “Adicional a la gran variedad, los ecosistemas amazónicos se caracterizan por la fragilidad al encontrarse en su mayoría asentados sobre suelos pobres muy vulnerables a la lluvia y el sol, por lo que una vez talado el bosque la fertilidad de los suelos se agota con rapidez. Así, la gran exuberancia de la selva no se debe a la buena calidad agrológica del suelo, sino que resulta de la particular forma de funcionamiento de sus ecosistemas, que se basa en un ciclo de alimentación generado por la selva y las condiciones ambientales de alta humedad y calor imperantes<sup>5</sup>.”

La Estrategia de Protección Financiera para la Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Putumayo (Estrategia de PFRD-DP), caracterizado como Región Amazónica, permitirá apoyar: i) la gestión del riesgo de desastres (GRD), ii) la sostenibilidad de varias de las ocho líneas productivas de la región, y iii) el cumplimiento de los Planes de Desarrollo Departamental del Putumayo. Esta estrategia toma aún más relevancia si se contempla que existe una dinámica de desplazamiento forzado y un programa de sustitución de cultivos ilícitos, que considera algunos de los productos autóctonos definidos de manera preliminar en las ocho líneas productivas de la región, todo en el contexto de la biodiversidad y la bioeconomía<sup>6</sup>.

1 Fuente: <https://www.putumayo.gov.co/nuestro-departamento/presentacion.html>.

2 Fuente: <https://www.putumayo.gov.co/informacion-general.html>.

3 Amazonia Posible y Sostenible, pg.1

4 Ibidem, pg 7.

5 Ibidem, pg. 2.

6 Tales como el Sacha Inchi, el palmito del Putumayo y el chontaduro, el Pirarucú (pez del Amazonas), economía para generar soberanía alimentaria y turismo.



FOTOGRAFÍA: GERMÁN ARENAS

El Departamento de Putumayo diseñó su Estrategia de PFRD-DP de manera articulada con la estrategia de gestión financiera de riesgo de desastres del nivel nacional (Estrategia de GFRD), liderada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y a la vez considerando las complejidades de un territorio rural en la región amazónica, donde confluyen factores como el desplazamiento forzado de población mayoritariamente con capacidad para actividades agrícolas- y los cultivos

ilícitos de coca. El Departamento de Putumayo definió como objetivos de política: (i) Identificación y entendimiento del riesgo fiscal de los desastres; (ii) Combinación óptima de instrumentos financieros para la protección financiera de los desastres para el sector público y privado, incluyendo al sector agroforestal; y (iii) Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos. Posteriormente, se elaborará y aprobará un plan operativo quinquenal para su implementación.

## II. Antecedentes

### División político-administrativa en Colombia

Las entidades territoriales en Colombia gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. La Constitución Política de 1991 adoptó el esquema de la descentralización administrativa y territorial con fundamento en el cual, se otorgó a las entidades territoriales la facultad autónoma de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. En tal sentido *“las entidades territoriales pueden administrar sus propios recursos, crear tributos, emitir bonos y títulos de deuda pública, etc., igualmente, se permitió que los departamentos tuvieran autonomía para la administración de sus políticas sociales, económicas, turísticos, de planeación, de medio ambiente, de transporte y vías de comunicación, de desarrollo de sus zonas de fronteras y la posibilidad de crear y suprimir municipios”*<sup>7</sup>.

Dentro de esta organización territorial descentralizada y ubicados entre la Nación y el municipio, se encuentran los Departamentos. Definidos como entes territoriales *“encabezados por un gobernador encargado de la administración autónoma de los recursos otorgados por el Estado. Tienen autonomía en el manejo de los asuntos relacionados con su jurisdicción y funcionan como entes de coordinación entre la nación y los municipios. Los administra un gobernador y una asamblea de diputados elegidos en elecciones populares”*<sup>8</sup>, y que de acuerdo con lo establecido por el Código de Régimen Departamental<sup>9</sup> les corresponde,

entre otras, *“Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales”*<sup>10</sup>.

Como se mencionó, el Departamento de Putumayo está ubicado al sur de Colombia y tiene 13 municipios, tal como se ilustra en el Gráfico 1.

Los Departamentos cumplen funciones de articulación entre las competencias a cargo de la Nación y las competencias asignadas a los Municipios para promover su desarrollo mediante la asistencia administrativa, técnica y financiera a los mismos. De conformidad con lo establecido por el artículo 298 de la Constitución Política de 1991 *“Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.”*<sup>11</sup>(...). De igual manera, participan en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo a la vez que prestan asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios para promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela administrativa que la ley expresamente les señale.

Los territorios del Departamento del Putumayo forman parte de la región de la Amazonía, donde

7 Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/division-politica-administrativa-de-colombia>

8 Disponible en: <http://www.colombia.co/esta-es-colombia/estructura-del-estado/como-es-la-organizacion-politico-administrativa-de-colombia/>,

9 Decreto 1222 de 1986 (abril 18) “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”.

10 *Ibidem*. Art. 7 lit e).

11 Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 298. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr010.html#298](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr010.html#298)

### Gráfico 1. Departamento de Putumayo



Fuente: <https://www.putumayo.gov.co/nuestro-departamento/municipios.html>



Fuente: Fundación Raíces (2005)



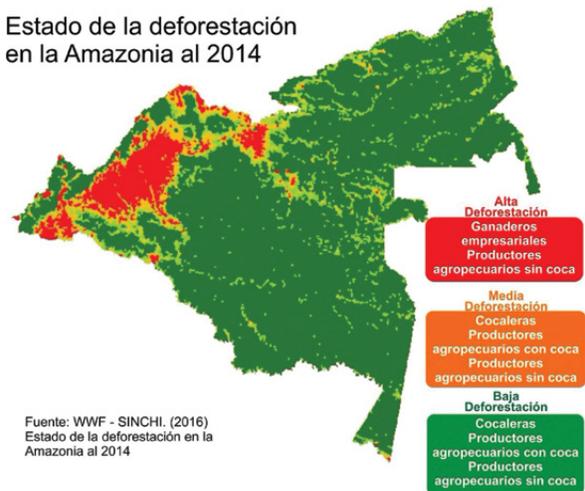
FOTOGRAFÍA: GOBERNACIÓN DE PUTUMAYO

la deforestación es causada directamente por<sup>12</sup>: “1. Siembra de pastos para ganadería; 2. Expansión de infraestructura; 3. Cultivos de uso ilícito; 4. Actividades agropecuarias de subsistencia; 5. Extracción comercial de madera; 6. Hidrocarburos y Minería”.

**Importancia de las alternativas agroforestales para la Región Amazónica.** Dentro de este contexto, Aroca (2016), usando como fuente SINCHI – WWF (2016), visualiza la necesidad de promover la vocación forestal de la Amazonía. Dentro de este contexto, la Estrategia de PFRD-DP debe incorporar instrumentos financieros que contribuyan, mediante la cobertura de los riesgos ante la ocurrencia de desastres, a que los campesinos opten por alternativas productivas sostenibles agroforestales. Cabe mencionar que lo anterior se articula con algunas iniciativas del Pacto de Leticia por la Amazonia (6 de septiembre de 2019), que consiste en un acuerdo de los Gobiernos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam que busca, entre otros, establecer mecanismos para evitar la deforestación y degradación forestal, y las

## Gráfico 2. Estado de Deforestación en la Amazonia al 2014

Estado de la deforestación en la Amazonia al 2014



Fuente: Tomado de Aroca (2016)

actividades ilegales, así mismo promover programas de producción sostenibles y fortalecer la gestión del riesgo de desastres para la región. Dentro de estos compromisos internacionales, la Estrategia de

12 Aroca, 2016, “Las causas directas de la deforestación según el estudio “Motores de Deforestación en el Departamento del Putumayo”, pg. 7.



FOTOGRAFÍA: LUIS UREÑA

PFGR-DP puede generar instrumentos financieros que promuevan una producción sostenible en el marco del programa de sustitución de cultivos ilícitos de coca, que a su vez contribuya a evitar la deforestación y degradación ambiental. Lo anterior, como componente de la gestión del riesgo de desastres del Departamento de Putumayo, que puede contribuir a las iniciativas regionales de los países que suscribieron el Pacto de Leticia por la Amazonia.

## Exposición a desastres por fenómenos de la naturaleza

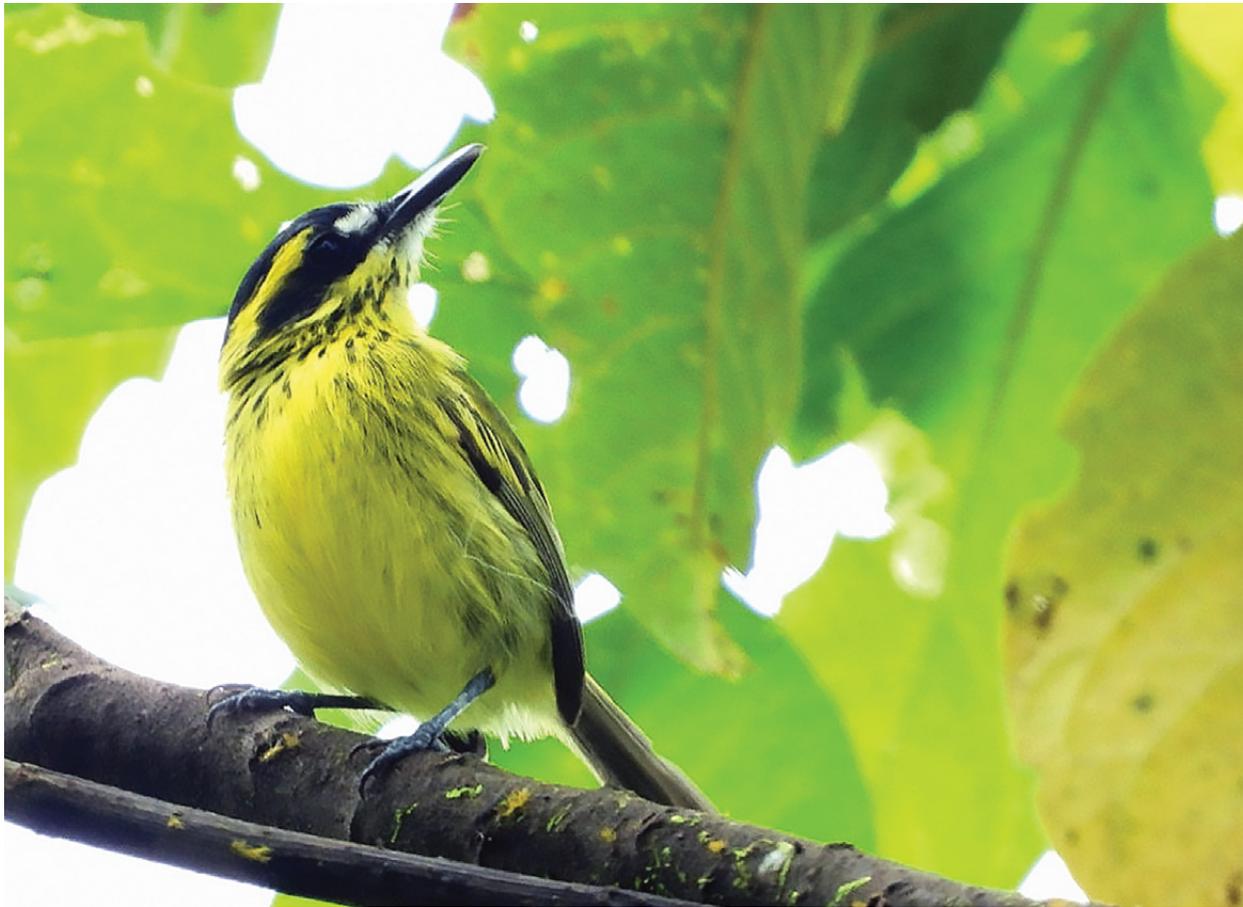
### Amenazas geo-ambientales

En el Departamento de Putumayo hay distintas amenazas geo-ambientales. De acuerdo con la Fundación Raíces (2005), “Las amenazas ambientales son de inicio repentino, y se originan por las

*condiciones geológicas y el comportamiento climatológico, algunas veces por la combinación de estos agentes. Dentro de este tipo se describen las amenazas volcánicas, sísmicas, hidrometeorológicas y movimientos en masa. ... En las amenazas por movimientos en masa, algunos fenómenos son resultado de otros factores denominados detonantes, y según la participación de cada uno de éstos se aumenta el orden de la amenaza, además, algunos eventos son producto de actividades humanas, por ejemplo, procesos erosivos inducidos por inadecuado uso del suelo”<sup>13</sup>. En este contexto, una estrategia de protección financiera que contribuya a la reducción de los procesos erosivos, a la vez que contribuya a fomentar la vocación agroforestal de los territorios de la región amazónica ayudará a mitigar el riesgo a través de estrategias que complementen los esfuerzos para promover cultivos agroforestales sostenibles.*

**Amenaza sísmica y volcánica en el Departamento de Putumayo.** Con relación a las fallas geológicas del Departamento del Putumayo, “... los

13 Fundación Raíces, pg.21.



FOTOGRAFÍA: LUIS UREÑA

*principales sistemas de fallamiento corresponden a la Falla Frontal de la Cordillera Oriental y la Falla de Romeral... Los eventos sísmicos son considerados de amenaza alta, media y baja en el Departamento*<sup>14</sup>. De otra parte, el volcán Patascoy y el complejo Juanoy - Doña Juana son los que mayor amenaza volcánica generan.

**Amenazas hidro climáticas en el Departamento de Putumayo.** Respecto de las amenazas hidro climáticas, *“Las amenazas hídricas están relacionadas con las crecientes de los ríos y quebradas que circundan el departamento, el aumento del caudal se debe a la gran cantidad de lluvia que cae sobre los cuerpos de aguas*<sup>15</sup>”. Dentro de las amenazas hídricas se presentan inundaciones, socavación hídrica, crecientes súbitas.

### Amenazas antropogénicas

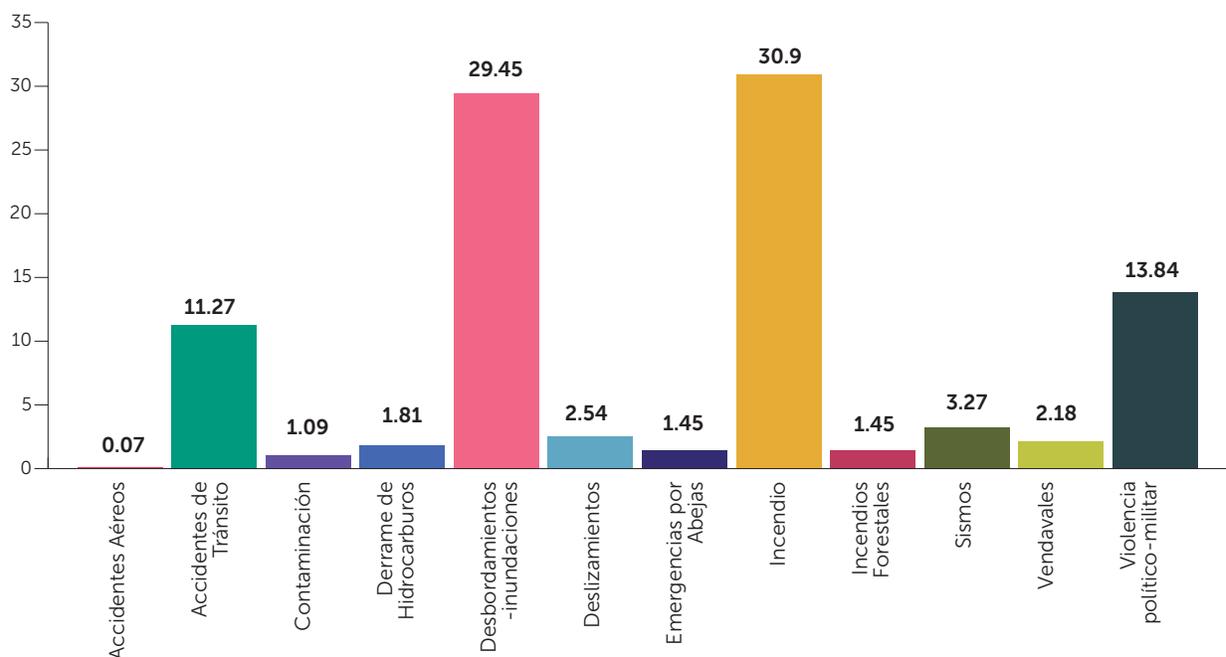
En el Departamento de Putumayo hay distintas causas de amenazas antropogénicas. Las amenazas antropogénicas *“... son de inicio lento generadas por diversas actividades humanas, además, teniendo en cuenta criterios de magnitud, actividad y efecto, se han agrupado en tres categorías (1) las amenazas ambientales donde se tratan tanto la contaminación sobre recursos naturales, como la deforestación, (2) las amenazas tecnológicas para considerar las situaciones con el manejo de los hidrocarburos, los combustibles líquidos y sustancias químicas peligrosas, y la aspersión aérea para erradicación de cultivos de coca, y (3) las amenazas complejas donde se presenta una combinación de eventos con situaciones políticas, sociales y económicas, como en el caso de la violencia política y el desplazamiento forzado,...”*<sup>16</sup>.

14 Ibidem, pg. 21 y 29.

15 Ibidem, pg. 41.

16 Ibidem, pgs. 54 y 55.

**Gráfico 3. Porcentaje de eventos registrados**



Fuente: Fundación Raíces (2005)

Dadas las características del Departamento de Putumayo, la Estrategia de PFRD-DP debe apoyar la gestión de algunas amenazas antropogénicas que se podrían exacerbar por la ocurrencia de desastres naturales. Como ya se mencionó, dentro de las amenazas antropogénicas se encuentran la deforestación, asociada entre otros la presencia de cultivos ilícitos de coca y a los desplazamientos forzados masivos. Dentro de este contexto, la Estrategia de PFRD-DP debe aportar insumos que permitan apoyar las acciones encaminadas a evitar la deforestación, para lo cual se propondrán instrumentos financieros que apoyen la sustitución de estos cultivos a través de esquemas que cubran los cultivos agroforestales autóctonos de la región de la Amazonía.

### Desastres en el Departamento de Putumayo

El gráfico 3 evidencia que la mayoría de los desastres más frecuentes en el Departamento de

**Putumayo se deben a incendios y a desbordamientos/inundaciones.**

**Desastre de Mocoa en 2017, un ejemplo de desastres en el Departamento de Putumayo.** De acuerdo con el documento CONPES 3904 de 2017<sup>17</sup>, “Entre el 31 de marzo y el 1 de abril de 2017 se registró una precipitación de 129 mm en el municipio de Mocoa, lo que desencadenó múltiples deslizamientos en la parte alta y media de las microcuencas de los ríos Sangoyaco y Mulato y las quebradas Taruca, Conejo y Almorzadero. Esto generó una avenida fluvio-torrencial con flujo de lodos, rocas de gran volumen y aporte vegetal, afectando a 48 barrios del área urbana y rural del municipio, además del fallecimiento de 332 personas, 398 heridos, 77 desaparecidos y más de 22.000 damnificados (entre los cuales se identificaron 2.903 personas pertenecientes a 9 pueblos indígenas). Adicionalmente, se presentaron graves afectaciones en la infraestructura vial y para la prestación de los servicios públicos y sociales básicos”.

17 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL “Plan Para la Reconstrucción del Municipio de Mocoa, 2017-2022, Concepto Favorable a la Nación para Contratar un Empréstito Externo Hasta por la Suma de USD 30 Millones, o su Equivalente en Otras Monedas, para Financiar la Implementación del Plan Maestro de Alcantarillado del Municipio de Mocoa (Fase I), y Declaración de Importancia Estratégica del Plan Maestro de Alcantarillado del Municipio de Mocoa (Fase I)”. Bogotá, D.C., 31 de octubre de 2017. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3904.pdf>

# IV. Marco Legal

## Marco normativo en GFRD del nivel nacional que aplica al nivel territorial

La Estrategia de GFRD del nivel nacional y el apoyo que desde allí se ofrece al nivel territorial y en particular al Departamento de Putumayo en el fortalecimiento de su Protección Financiera frente al Riesgo de Desastres (PFRD), encuentra su fundamento en las siguientes fuentes normativas:

- (i) **Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) en especial la Ley 1523 de 2012 y sus decretos reglamentarios.** Se destaca la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiaridad que se definen y determinan para el tema específico de la protección financiera en el régimen legal del SNGRD y en especial en la Ley 1523 de 2012 como su norma principal.
- (ii) **Normas para el aseguramiento obligatorio de los bienes públicos.** Existe la obligación legal de adquirir pólizas de seguro para garantizar el aseguramiento efectivo – y por su valor real – de los bienes de propiedad del Estado<sup>18</sup> tanto para el nivel nacional, como para el nivel territorial (incluido el Departamento de Putumayo y sus municipios).
- (iii) **Normas de GFRD incorporadas en Leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo (PND).** La Ley 1955 de 2019 a través de

la cual se expidió el PND 2018-2022 (artículo 269) modificó el artículo 220 de la Ley 1450 de 2011 (PND 2011-2014) y reiteró la responsabilidad en cabeza del MHCP de diseñar una estrategia para el aseguramiento ante riesgos de desastres de origen natural y/o antrópico no intencional, orientada a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado, que fue diseñada por el MHCP en 2013 (y actualizada en 2016) bajo el nombre de Estrategia de Política de Gestión Financiera Pública ante el Riesgo de Desastres por Fenómenos de la Naturaleza del nivel nacional (Estrategia de GFRD). Adicionalmente el Gobierno Nacional estableció como prioridad dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 y de 2019, la inclusión del nivel territorial en la GFRD, como mecanismo clave para el adecuado manejo y sostenibilidad de las finanzas públicas ante la ocurrencia de fenómenos de la naturaleza.

- (iv) **Normas de GFRD relacionadas con el Seguro Agropecuario Paramétrico o por Índice.** La Ley 1955 de 2019 a través de la cual se expidió el PND 2018-2022 (artículo 176) modificó el artículo 1 de la Ley 69 de 1993 otorgando la facultad de contratar el Seguro Agropecuario bajo la modalidad de Seguro Paramétrico o por Índice y estableció la posibilidad de las entidades de derecho público (incluyendo entidades territoriales) de poder actuar como tomador, asegurado y/o beneficiario del Seguro Agropecuario Paramétrico o por Índice.

18 La Ley 734 de 2002 (artículos 34 numeral 21 y 48 numeral 63) además de considerar como deber de todo servidor público la vigilancia y salvaguarda de los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente de conformidad con los fines a que han sido destinados, establece como falta gravísima disciplinaria (sancionable hasta con destitución e inhabilitación para el desempeño de funciones públicas) el “No asegurar por su valor real los bienes del Estado ni hacer las apropiaciones presupuestales pertinentes”. Otras normas complementarias como la Ley 42 de 1993 (artículos 101 y 107), el Decreto Nacional 663 de 1993 (artículo 101, numeral 4) y la Ley 1474 de 2011 (artículo 118) establecen, entre otros, la imposición de multas y la apertura de procesos de responsabilidad fiscal a servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado que falten a dichas responsabilidades, las cuales deben ser solventadas a través de cualquiera de las compañías de seguros legalmente autorizadas.



FOTOGRAFÍA: LUIS UREÑA

## Marco normativo en PFRD del Departamento de Putumayo

El Departamento de Putumayo reconoce en su Plan de Desarrollo 2016-2019 que debe avanzar en la protección financiera frente al riesgo de desastres. La ordenanza No. 726 de mayo 30 de 2016 “*Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental del Putumayo “Putumayo Territorio de Paz, Biodiverso y Ancestral. Juntos Podemos Transformar 2016-2019”* establece en la sección de diagnóstico que aun cuando el Departamento ha avanzado en la GRD, aún le falta avanzar en el componente de protección financiera “... en especial la transferencia del riesgo presenta dificultades en la adquisición de seguros para bienes y servicios, y en especial para protección de cultivos, adicionalmente a ello, existe en el departamento una escasa cultura de protección y aseguramiento”<sup>19</sup>.

**Fondo de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento del Putumayo.** La Ordenanza No. 648 (Noviembre 29 de 2012) “*Por la cual se crea, conforma*

*y organiza el Fondo de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento del Putumayo y se dictan otras disposiciones”* crea en el Artículo 1 y en línea con lo previsto en la Ley 1523 de 2012 el Fondo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, con capacidad de acumular recursos, “...*como una cuenta especial del departamento, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social, con el propósito de invertir, aborrar, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres o calamidades públicas declaradas o de naturaleza similar...*”. El fondo, que incluye una subcuenta de protección financiera, incluye como objetivo específico “*Tomar las medidas necesarias para reducir el impacto fiscal de los desastres, calamidades públicas y emergencias o para atenuar sus efectos o evitar la extensión de estos, las cuales podrán consistir, entre otras, en pólizas de seguros tomadas con compañías legalmente establecidas en el territorio colombiano y buscando mecanismos para cubrir total o parcialmente el costo de las primas*”.

19 Tomado de página 166.



FOTOGRAFÍA: GERMAN ARENAS

El Departamento de Putumayo ha generado normatividad para fortalecer la asignación de recursos al Fondo de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento del Putumayo. La Ordenanza 745 de abril 28 de 2018 “Por la cual se modifica el artículo décimo de la Ordenanza No. 648 del 29 de noviembre de 2012 – Fondo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento del Putumayo y se dictan otras disposiciones” establece en el artículo 1 “Modifíquese y adiciónese el Artículo Décimo de la Ordenanza 648 de 2012, así:

1. Para la vigencia 2017 el valor de \$150.000.000 de pesos M/C de los recursos de Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD, para las vigencias subsiguientes, el valor inicialmente asignado

se incrementará acorde con el IPC certificado por el DANE.

2. El 5% de recursos de superávit de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD que resulten del cierre de cada vigencia fiscal, posterior a la liquidación de recursos que trata el numeral 1 del artículo 5 de la Ordenanza No. 527 de 2007.
3. Los demás recursos que obtengan o le asignen a cualquier título”.

De la síntesis de este diagnóstico legal general (aplicable a los niveles nacional y territorial) y específico para el Departamento de Putumayo, así como de los avances y logros de Colombia en el ámbito de la GFRD, puede colegirse que existe un escenario favorable para que la Gobernación de Putumayo fortalezca su política de PFRD.

# V. Fundamentos de la Estrategia de PFRD-DP del Departamento de Putumayo

## Avances del nivel territorial en GFRD, soportados en los avances del nivel nacional

En el “Taller Regional Introducción a la Gestión Financiera del Riesgo de Desastres” del MHCP, realizado en mayo de 2019, se presentaron las primeras estrategias de GFRD a nivel territorial en el mundo. Dichas estrategias fueron presentadas por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la Gobernación de Cundinamarca, primeras estrategias del nivel territorial en el mundo, así como las líneas estratégicas en materia de protección financiera de Bogotá D.C.

El Departamento de Putumayo solicitó ser parte del Programa de GFRD. Como conclusión del taller, el MHCP invitó a otras entidades territoriales a unirse al Programa de Gestión Financiera de Riesgo de Desastres, liderado por el MHCP y con el apoyo del Banco Mundial y la Embajada de Suiza – Cooperación Económica y Desarrollo (SECO), con el fin de contribuir a la gestión integral del riesgo de desastres desde la gestión financiera, y promover el desarrollo resiliente en Colombia. Se ha establecido que una opción para enfrentar estos desafíos es desarrollar estrategias fiscales e implementar instrumentos de protección financiera ante desastres, que provean acceso a liquidez de una manera oportuna y costo-eficiente y a recursos posteriores para la reconstrucción. Dentro de este

contexto, el Departamento de Putumayo solicitó al MHCP apoyo técnico tanto para elaborar la estrategia respectiva y realizar un taller a funcionarios de la Gobernación de Putumayo y sus municipios, el cual se llevó a cabo entre el 5 y el 6 de septiembre de 2019 en Mocoa (Putumayo) con la participación de 62 funcionarios de las Secretarías de Hacienda y de los Comités Municipales de GRD. De las discusiones de dicho taller se generaron los insumos requeridos para establecer la Estrategia presentada en este documento.

## La importancia de apoyar al sector agroforestal

**Cultivos tradicionales.** De acuerdo con Corpoamazonía en el departamento hay cultivos tradicionales como plátano, yuca, maíz, arroz, papa, frijol, caña panelera y palmito, y frutales como manzana, chontaduro, piña y chiro. De otra parte, también hay caucho. En el Departamento también hay un aprovechamiento forestal de especies maderables tales como sangretoro, caimo, guamo achapo, amarillo, arenillo, popa, caracolí y canaleta.

**El impacto de los cultivos ilícitos.** De acuerdo a [http://www.corpoamazonia.gov.co/region/Putumayo/Putumayo\\_economico.html](http://www.corpoamazonia.gov.co/region/Putumayo/Putumayo_economico.html) “Las actividades agrícolas tradicionales se han visto afectadas en los últimos años, por una parte, por el desplazamiento de mano de obra hacia actividades de cultivos con fines ilícitos, y

por otra parte, debido al conflicto armado prevaeciente en el departamento entre actores al margen de la ley por el control del territorio, que ha generado considerables flujos de personas hacia otras partes del departamento o del país...enfrentamientos de la fuerza pública con grupos irregulares, generan el desplazamiento de las poblaciones rurales, en su mayoría hacia las cabeceras urbanas, pero otras generan nuevos frentes de colonización en la Llanura, asociados a ríos y cuerpos de agua que pueden ser utilizados como canales de transporte, o hacia las partes altas del paisaje de Cordillera afectando áreas ecológicamente frágiles como páramos y áreas de alta pendiente, y favoreciendo la presencia de procesos erosivos, pérdida de estabilidad de laderas, pérdida de ecosistemas frágiles, entre otros efectos...Asociada a las actividades productivas se destacan el cambio en la cobertura del suelo generado por el desarrollo de actividades extensivas como la ganadería, por actividades agrícolas, o por el establecimiento de nuevas áreas de cultivos con fines ilícitos, como respuesta a las políticas de erradicación forzosa adelantadas por el Gobierno Nacional. Este cambio de cobertura se asocia a la pérdida de biodiversidad, a cambios micro climáticos, al empobrecimiento de los suelos por la pérdida de nutrientes y a una mayor susceptibilidad a la ocurrencia de inundaciones y avenidas torrenciales en las épocas de lluvia...la economía generada por los cultivos de coca, que a raíz de las políticas estatales en los últimos años, ha llevado a la disminución o al desplazamiento de las personas dedicadas a esta actividad, o a la reconversión productiva de otras". Dentro de este contexto, cobra relevancia el diseño de instrumentos financieros que apoyen la sostenibilidad de los cultivos tradicionales del Departamento, a la vez que apoyan los programas de sustitución de los cultivos ilícitos de coca.

**Necesidad de definir líneas productivas del sector agropecuario del Departamento del Putumayo.** Se requieren políticas para el fomento del desarrollo rural y agropecuario a nivel departamental. En ese sentido, en julio de 2019 la Gobernación suscribió un convenio de asistencia técnica y financiera con

la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con el objeto de construir un plan de políticas agropecuarias basadas en la concertación, investigación, formulación y conocimiento de las líneas productivas del sector agropecuario del Departamento del Putumayo.

## Vulnerabilidad social, en un contexto de población indígena y desplazamientos forzados masivos

La población del Departamento de Putumayo incluye un porcentaje significativo de población indígena. La población del Departamento se compone en su mayoría por mestizos. La comunidad indígena representada en 11 etnias corresponde al 8.78% del total de la población.

Hay evidencia de desplazamiento forzado en el Departamento de Putumayo desde hace varias décadas, esta realidad se considera en el planteamiento de esta estrategia. "El desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado interno no es un fenómeno nuevo en el departamento del Putumayo, puesto que desde la década de los 80 se viene presentando acciones violentas ocasionadas por la disputa del territorio debido a la bonanza los cultivos de uso ilícito..."

*La población desplazada estructuralmente posee bajos niveles de escolaridad, escasamente primaria, la económicamente dependiente supera el 57% mayoritariamente menores de 18 años y con altos índices de población infantil por encima del 20%. Núcleos familiares con una sola jefatura del hogar fundamentalmente femenina.*

*Las potencialidades para trabajar de las personas económicamente productivas se limitan a las*

**Cuadro 1. Población del Departamento del Putumayo**

Detalle	Urbano	Rural	Total	Hombres	Mujeres	Población Infantil (0 a 14 años)	Población Indígena (en 11 Etnias)
Población	110.582	230.931	341.513	181.449	160.064	140.569	30.000
%	32.38	67.62	100	53.13	46.87	41.16	8.78

Fuente: Fundación Raíces (2005)



FOTOGRAFÍA: GOBERNACIÓN DE PUTUMAYO

*actividades del campo por su experiencia en este sector, a ser amas de casa por su tradición campesina, a los oficios varios domésticos por la baja preparación académica, convirtiéndolos en mano de obra no demandable en los cascos urbanos de las zonas receptoras y generadores de conflicto en detrimento de otros sectores sociales marginales y vulnerables de los municipios receptores.*

*Las acciones de la guerrilla, la violencia generalizada, las acciones de los paramilitares, las acciones de grupos*

*armados no identificados, la confrontación ejército – guerrilla – fumigaciones, la confrontación guerrilla – paramilitares, son las causas de mayor incidencia en la generación del desplazamiento, interno, intermunicipal e interdepartamental para el departamento de Putumayo”<sup>20</sup>. De acuerdo con la página web de la Unidad de Víctimas<sup>21</sup>, en Putumayo hay 135.429 víctimas de conflicto armado, es decir el 40% de la población. Lo anterior evidencia la alta vulnerabilidad social del Departamento en donde hay presencia de grupos al margen de la Ley.*

20 Ibidem, pg. 60, 63 y 64.

21 <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

# VI. Objetivos de Política en la perspectiva territorial del Departamento de Putumayo

La Estrategia de PFRD-DP considera las complejidades de un Departamento rural<sup>22</sup> en la región amazónica, donde confluyen algunos factores interrelacionados tales como el desplazamiento forzado y cultivos ilícitos. Para efectos de elaborar su Estrategia de PFRD-DP, el Departamento de Putumayo considero la necesidad de generar instrumentos financieros que apoyen de manera conjunta los cultivos agroforestales autóctonos de la amazonia, como componente del programa de sustitución de cultivos ilícitos de coca, que a la vez contribuirá a evitar la deforestación al tiempo que fortalece los esfuerzos para promover condiciones dignas para los campesinos del Departamento, muchos de los cuales corresponden a población desplazada (en la mayoría de los casos están capacitados para actividades de campo). Consecuentemente, es relevante que la Estrategia de PFRD-DP incluya una propuesta de esquemas innovadores para la cobertura del sector agroforestal.

De manera articulada con la Estrategia de GFRD del nivel nacional, el Departamento de Putumayo definió como objetivos de política: (i) Identificación y entendimiento del riesgo fiscal de los desastres; (ii) Combinación óptima de instrumentos

financieros para la protección financiera de los desastres para el sector público y privado, incluyendo al sector agroforestal; y (iii) Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos. El Plan de Desarrollo Departamental del Putumayo “Putumayo Territorio de Paz, Biodiverso y Ancestral. Juntos Podemos Transformar 2016-2019”, aunado a los logros y avances del nivel nacional en GFRD y a que el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 del nivel nacional (MFMP 2019) establece la inclusión del nivel territorial en la GFRD como tema prioritario, generan un contexto favorable para que el Departamento de Putumayo definiera sus objetivos de política y fortalezca su PFRD.

Liderados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y con apoyo del Programa de Financiamiento y Aseguramiento del Riesgo de Desastres del Banco Mundial y apoyado por la Embajada de Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)<sup>23</sup> y la Facilidad Global para la Reducción de Riesgos y Recuperación (GFDRR), se han generado avances a nivel nacional y territorial para fortalecer la estrategia financiera para reducir la vulnerabilidad

<sup>22</sup> De acuerdo a CEPAL (2017), las provincias rurales alejadas o aisladas incluyen a Mocoa, Puerto Asís y Puerto Leguizamó.

<sup>23</sup> Las opiniones y contenidos expresados en este documento no son responsabilidad de la Embajada.

fiscal ante la ocurrencia de desastres en el marco del Programa de Gestión Financiera de Riesgo de Desastres (Programa de GFRD). Dicho Programa bajo el liderazgo del MHCP y con el apoyo y coordinación de varias entidades públicas tales como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), la Superintendencia Financiera, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Servicio Geológico Colombiano, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) y la Gobernación de Cundinamarca, en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca, han generado valiosos insumos para que el Departamento de Putumayo logre fortalecer su Estrategia de PFRD-DP con apoyo del MHCP.

### Objetivo de Política 1. Identificación y entendimiento del riesgo fiscal de los desastres<sup>24</sup>

La identificación y entendimiento del riesgo fiscal de los desastres y su relación con la Formulación del Plan Regional para la Prevención de Desastres para el Departamento del Putumayo. Para efectos de avanzar en la implementación de la Estrategia de PFRD-DP se requiere, avanzar en algunos de los subprogramas propuestos por la Fundación Raíces (2005) para la Formulación Plan Regional para la Prevención de Desastres para el Departamento del Putumayo, particularmente con aquellos relacionados con el Programa de Conocimiento del Riesgo y con el Programa de Incorporación de Criterios Preventivos y de Seguridad en los Planes de Desarrollo Departamental y Municipales y en los PBOT. Así mismo, es necesario generar información sobre el nivel de exposición y aseguramiento de activos públicos e incorporar en el proceso de inversión pública el análisis de riesgo a desastres y adaptación al cambio climático:

- Diseño de instrumentos metodológicos para la evaluación de amenazas, vulnerabilidad y riesgo con fines de prevención y mitigación.
- Identificación y complementación e inventarios de amenazas del orden departamental.
- Evaluación de amenazas naturales y antrópicas con fines de zonificación, reglamentación y planificación.
- Análisis de vulnerabilidad social, política, institucional y de infraestructura en el Departamento.
- Evaluación de riesgos en el Departamento.
- Preparación de escenarios de riesgos y mapas multi-amenazas.
- Elaboración de instrumentos, metodologías y normas para la consideración del riesgo en la toma de decisiones.
- Conocer el nivel de exposición y aseguramiento de activos públicos.
- Incorporar en el proceso de inversión pública el análisis de riesgo a desastres y adaptación al cambio climático.

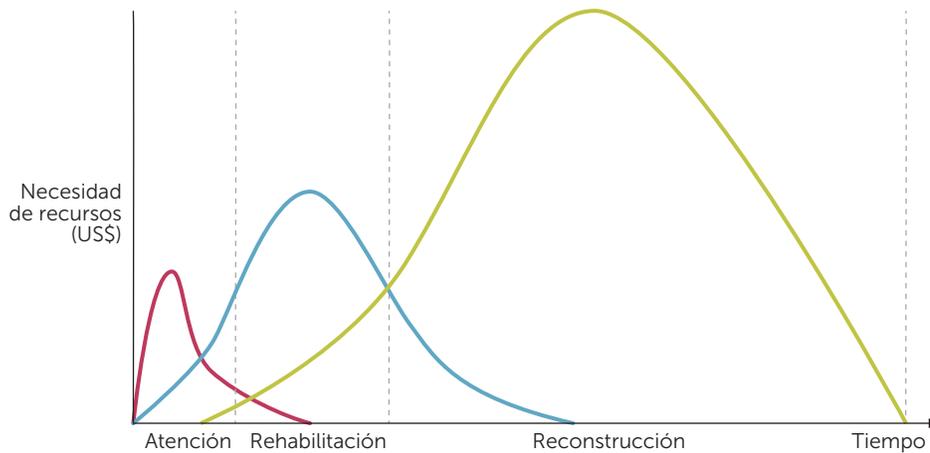
### Objetivo de Política 2. Combinación óptima de instrumentos financieros para la protección financiera de los desastres para el sector público y privado, incluyendo al sector agroforestal

La Estrategia de PFRD-DP tiene el propósito de establecer una combinación óptima de diferentes instrumentos financieros para el financiamiento de las actividades post-desastre. Los instrumentos financieros ex - ante y ex - post deben ser costo-eficientes y considerar la dimensión temporal del financiamiento post - desastre (disponibilidad de recursos para la fase de atención y de rehabilitación y posteriormente de recursos para la reconstrucción), la cual se refleja en el gráfico 4. Lo anterior, dentro de las condiciones particulares de vulnerabilidad social y ante la ocurrencia de desastres del Departamento de Putumayo, cuyos territorios hacen parte de la Región Amazónica.

El Departamento de Putumayo establece una estrategia financiera por capas. La estrategia de financiamiento por capas se presenta en el gráfico 5.

24 Las primeras siete (7) actividades fueron tomadas de la Formulación Plan Regional para la Prevención de Desastres para el Departamento del Putumayo, Fundación Raíces.

**Gráfico 4. La dimensión temporal en el financiamiento post-desastre.**



Fuente: Ghesquiere y Mahul (2010)

**Gráfico 5. Estrategia por Capas**

Riesgo residual				
Transferencia del riesgo	Aseguramiento indemnizatorio, p.e. de activos públicos del nivel municipal y del nivel departamental y esquema colectivo de aseguramiento.	Esquemas de aseguramiento para viviendas	Aseguramiento para las micro, pequeñas y medianas empresas	Esquemas de aseguramiento para el sector agroforestal
	Aseguramiento paramétrico, p.e.: tramos de instrumentos de transferencia de riesgo contratados por el nivel nacional, aseguramiento paramétrico para cubrir infraestructura prioritaria del nivel municipal y departamental, bonos catastróficos			
Financiamiento del Riesgo	Crédito Contingente			
Retención del Riesgo	Reasignación Presupuestal / Fondo Departamental de GRD / Fondos Municipales de GRD			

De manera general, el Departamento de Putumayo tiene previsto evaluar la implementación/ fortalecimiento de los siguientes instrumentos financieros:

- **Fortalecimiento del Fondo Departamental de GRD.** El Departamento de Putumayo evaluará alternativas para fortalecer los aspectos legales, financieros y operativos de su fondo departamental, creado mediante Ordenanza No 648 de noviembre de 2012, y cuya asignación de recursos ha sido fortalecida a través de la Ordenanza 745 de abril de 2018. Lo anterior, con el fin de fortalecer su capacidad para atender las fases de atención, rehabilitación y reconstrucción.
- **Fortalecimiento de los fondos de GRD del nivel municipal.** El Departamento de Putumayo evaluará la viabilidad de proponer esquemas, legales, financieros y operativos para que los fondos municipales puedan fortalecer su componente de protección financiera.
- **Crédito Contingente.** Las líneas de crédito contingente proveen liquidez inmediata para atender la ocurrencia de desastres por fenómenos de la naturaleza. Son ofrecidas por diferentes organismos de la banca multilateral.
- **Aseguramiento de activos públicos, incluyendo el aseguramiento de activos del nivel sectorial.** El Departamento de Putumayo tiene como propósito que los recursos que la normativa estipula que deben asignarse a la contratación de



FOTOGRAFÍA: GERMÁN ARENAS

- seguros tengan la mejor cobertura y a los mejores precios, de acuerdo con los estándares internacionales de seguros y reaseguros.
- **Contratación de instrumentos financieros de transferencia de riesgo de desastres para eventos sísmicos e hidrometeorológicos.** El Departamento de Putumayo evaluará la viabilidad de suscribir innovadores instrumentos financieros para la cobertura de riesgo sísmico e hidrometeorológico, incluyendo la posibilidad de suscribir tramos de los instrumentos financieros que sean contratados por el nivel nacional.
  - **Esquemas para la cobertura del sector agroforestal.** Se ha establecido que para apoyar el programa de sustitución de cultivos ilícitos de coca es necesario promover la sostenibilidad de los otros cultivos. Para el efecto deben diseñarse instrumentos financieros que apoyen la sostenibilidad de los otros cultivos y por ende la dignificación de los campesinos, en un contexto en donde la población de desplazados está en su mayoría capacitada para realizar actividades de campo.
  - **Aseguramiento para las micro, pequeñas y medianas empresas.** En la medida en que las micro, pequeñas y medianas empresas dispongan de recursos para enfrentar la ocurrencia de desastres se apoyará tanto la reactivación de la economía del Departamento, como la generación de empleo.
  - **Esquema de aseguramiento para viviendas.** En la medida en que los privados estén asegurados, el Departamento de Putumayo dispondrá de más recursos para atender a la población más vulnerable afectada.
  - **Fomentar la cultura de aseguramiento.** Para efectos de generar una cultura de aseguramiento, tanto en el sector público, como en el privado, se evaluará el establecimiento de estrategias al respecto con apoyo del sector asegurador.
  - **Procedimientos para transparentar el uso de recursos.** Se ha establecido la relevancia que todos los recursos empleados para atender las fases de atención, rehabilitación y reconstrucción sean cuantificables y rastreables desde el inicio de su ejecución.

### Objetivo de Política 3. Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos

---

La estrategia incluye el fortalecimiento del aseguramiento de las edificaciones públicas, de los contratos de concesión mediante el esquema de Asociación Público-Privada (APP) y de los activos del nivel sectorial. El Departamento de Putumayo busca que los recursos que la normativa estipula que deben asignarse a la contratación de seguros tengan la mejor cobertura y a los mejores precios, de acuerdo con los estándares internacionales de seguros y reaseguros.

- **Fortalecimiento del aseguramiento de las edificaciones públicas.** El Departamento de Putumayo evaluará la viabilidad de establecer lineamientos para mejorar el nivel y la calidad del aseguramiento de sus edificaciones públicas. Para el efecto considerará, entre otros, los avances del nivel nacional al respecto, así como las mejores prácticas del mercado internacional de seguros y reaseguros.
- **Fortalecimiento del aseguramiento de los contratos de concesión mediante el esquema de Asociación Público-Privada (APP).** El Departamento de Putumayo buscará mejorar el aseguramiento indemnizatorio de las concesiones bajo la modalidad de APP, así como los requisitos para todos los participantes en el proceso de aseguramiento y reaseguramiento. Para el efecto considerará, entre otros, los avances del nivel nacional al respecto, así como las mejores prácticas del mercado internacional de seguros y reaseguros.
- **Aseguramiento de activos del nivel sectorial.** El Departamento de Putumayo promoverá que los sectores estratégicos por su impacto social y su impacto al PIB cubran su infraestructura.

# Bibliografía

- Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2019. Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Área Metropolitana): Estrategia de Gestión Financiera ante el Riesgo de Desastres.
- Aroca S., 2016. En Ruta hacia la Paz, Lineamientos de Planificación para la Amazonia Colombiana. Gobernación de Putumayo.
- Asamblea Departamental del Putumayo, 2018. Ordenanza No 771 de noviembre de 2018 “*Por la cual se ordena el Presupuesto de Rentas y gastos del Departamento del Putumayo y se dictan otras disposiciones, para la Vigencia Fiscal comprendida entre el 1ro de enero y el 31 de diciembre de 2019*”.
- Asamblea Departamental del Putumayo, 2018. Ordenanza No. 745 de abril 28 de 2018 “*Por la cual se modifica el artículo décimo de la Ordenanza No. 648 del 29 de noviembre de 2012 – Fondo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento del Putumayo y se dictan otras disposiciones*”.
- Asamblea Departamental del Putumayo, 2016. Ordenanza No. 726 de mayo 30 de 2016. “*Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental del Putumayo “Putumayo Territorio de Paz, Biodiverso y Ancestral. Juntos Podemos Transformar” 2016-2019*”.
- Asamblea Departamental del Putumayo, 2012. Ordenanza No. 648 de noviembre 29 de 2012 “*Por la cual se crea, conforma y organiza el Fondo de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento del Putumayo y se dictan otras disposiciones*”.
- Banco Mundial, 2012. FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México – Una Reseña.
- CEPAL, 2017. Configuración territorial de las provincias de Colombia: ruralidad y redes, estudio elaborado por Juan Carlos Ramírez J. y Johan Manuel de Aguas P.
- Congreso de la República de Colombia, 2019. Ley 1955 de 2019, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pactos por Colombia-Pacto por la Equidad”.
- Congreso de la República de Colombia, 2015. Ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
- Congreso de la República de Colombia, 2012. 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.
- Congreso de la República de Colombia, 2011. Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Congreso de la República de Colombia, 2011. Ley 1450 de 2011, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
- Congreso de la República de Colombia, 2002. Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.
- Consejo Distrital para Gestión de Riesgos y Cambio Climático, 2018. Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y del Cambio Climático para Bogotá D.C., 2018-20.
- Cummins, J.D. and O. Mahul, 2009. Catastrophe Risk Financing in Developing Countries: Principles for Public Intervention. Washington, DC: The World Bank.
- Departamento de Cundinamarca, 2019. Departamento de Cundinamarca: Estrategia de Gestión Financiera y de Aseguramiento para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Departamento Nacional de Planeación, 2017. Documento CONPES 3904 de 2017, Plan para la Reconstrucción del Municipio de Mocoa, 2017-2022, Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo hasta por la suma de USD 30 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar la implementación del Plan Maestro de Alcantarillado del Municipio de Mocoa (Fase I), y declaración de importancia estratégica del Plan Maestro de Alcantarillado del Municipio de Mocoa (Fase I). Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional.

- Fundación Raíces, 2005. Formulación Plan Regional para la Prevención de Desastres para el Departamento del Putumayo.
- Ghesquiere, F and O. Mahul, 2010. Financial protection of the state against natural disasters: a primer. Washington, DC: The World Bank.
- Gobernación de Putumayo, 2019. Convenio de asistencia técnica y financiera con la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Gobernación de Putumayo, 2018. Plan de Continencia Departamental para Temporada de Lluvias 2018. Gobernación del Putumayo, Secretaría de Gobierno Departamental Gestión de Riesgo de Desastres. Mocoa, febrero de 2018.
- Gobernación de Putumayo, 2017. Presentación de la Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Medio Ambiente.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible, Grupo Banco Mundial, IICA, FAO, 2018. Estrategia de Política Pública para la Gestión Integral de Riesgos Agropecuarios en Colombia, Revisión Integral.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017. Colombia: Lineamientos y objetivos para el aseguramiento de los bienes fiscales ante la ocurrencia de desastres por fenómenos de la naturaleza. Disponible en: [http://www.irc.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FMHC-PUCM%2FMIG\\_6047857.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.irc.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FMHC-PUCM%2FMIG_6047857.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased).
- Presidencia de la República de Colombia, 2018. Decreto 1289 de 2018, Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, en lo relacionado con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Presidencia de la República de Colombia, 2017. Decreto 157 de 2017, Por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la ley 1523 de 2012.
- Presidencia de la República de Colombia, 2015. Decreto 1081 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.
- Presidencia de la República de Colombia, 1986. Decreto 1222 de 1986 (abril 18) “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”.
- Subdirección de Riesgo, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013 (actualizado en 2016). Colombia: Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza. Disponible en: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-059133%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-059133%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased).
- Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, 2018. Colombia Menos Vulnerable, La gestión del riesgo de desastres en nuestra historia, Tomo 1, Capítulo 01. Y una noche Mocoa se desvaneció.
- Unidad Nacional de Gestión de Riesgo e Ingeniar, 2018. Atlas de Riesgo de Colombia: Revelando los Desastres Latentes.

#### Sitios Web:

- [https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto\\_amazonia\\_posible\\_y\\_sostenible.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf). Amazonia Posible y Sostenible, elaborado a partir de la alianza Cepal, Patrimonio Natural, Parques Nacionales Naturales y la Fundación Moore
- <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/explicacion-cientifica-de-la-tragedia-en-mocoa-76390>
- <https://consejoderedaccion.org/webs/PistasEmergencias/historias/el-caso-de-mocoa.html>
- <https://www.semana.com/nacion/articulo/un-ano-de-la-avalancha-de-mocoa-putumayo/562042>
- <https://www.putumayo.gov.co/nuestro-departamento/municipios.html>
- <https://www.lifeder.com/regiones-naturales-colombia/>
- <https://www.colombia.com/colombia-info/informacion-general/geografia/regiones/>
- <https://id.presidencia.gov.co/Documents/190906-Pacto-Leticia-Amazonia-Espanol.pdf>
- [http://www.corpoamazonia.gov.co/region/Putumayo/Putumayo\\_economico.html](http://www.corpoamazonia.gov.co/region/Putumayo/Putumayo_economico.html)
- <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

