



**MAESTRIA EN CAMBIOS GLOBALES Y RIESGO DE DESASTRES  
ELEMENTOS DE DISCUSIÓN PARA UNA  
POLÍTICA PÚBLICA DE COMPENSACIÓN  
Y REPARACIÓN A POBLACIÓN VICTIMA  
DE DESASTRES EN COLOMBIA. APORTES  
HACIA UN NUEVO PARADIGMA**

JEFFRIE JAVIER ANAYA COTTIZ

DIEGO FELIPE SALAS NAVARRO



**Universidad<sup>®</sup>  
Católica  
de Manizales**

VIGILADA MINEDUCACIÓN

*Obra de Iglesia  
de la Congregación*



Hermanas de la Caridad  
*Dominicas de La Presentación*  
de la Santísima Virgen

# ELEMENTOS DE DISCUSIÓN PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE COMPENSACIÓN Y REPARACIÓN A POBLACIÓN VÍCTIMA DE DESASTRES EN COLOMBIA. APORTES HACIA UN NUEVO PARADIGMA

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de *Magister en Cambios Globales y Riesgo de Desastres*

Modalidad de grado: Proyecto de investigación de autoría del estudiante o grupo de estudiantes que se articula a una línea de investigación en coautoría y con acompañamiento de docente investigador.

María Nancy Marín Olaya<sup>1</sup> (con ORCID a pie de página)  
Rogelio Pineda Murillo<sup>2</sup> (con ORCID a pie de página)

Autores:

Jeffrie Javier Anaya Cottiz  
Diego Felipe Salas Navarro

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES  
FACULTAD DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA  
MAESTRÍA EN CAMBIOS GLOBALES Y RIESGO DE DESASTRES  
MANIZALES, CALDAS

2023

---

<sup>1</sup> 0009-0007-3292-5410

<sup>2</sup> 0009-0000-9254-2795

## AGRADECIMIENTOS

Nosotros los autores queremos dar un especial agradecimiento primero a nuestras familias quienes con su apoyo fraternal han armonizado, comprendido y respaldado los espacios formativos para el bienestar y finalidad del título a alcanzar.

A su vez, a los profesores, personal de la universidad y acompañantes quienes con sus enseñanzas y visiones desde la academia y experiencias personales y laborales han aportado a un desarrollo de saberes para aplicabilidad en nuestras labores.

A nuestros compañeros de trabajo porque desde su visión y conocimiento generaron criticidad en los planteamientos relacionadas a la gestión del riesgo en el sector de agua potable y saneamiento, las dinámicas de desarrollo de los territorios y el aporte al significado de vivir sabroso.

Y a todas las personas que se cruzaron en nuestros caminos que hacen parte de este nicho llamado país, seres visibles o poco visibles que tienen un espacio en el aporte de conocimiento para la implementación de una adecuada gestión del riesgo de desastres para el desarrollo del entorno donde habitan.

## DEDICATORIA

Yo *Diego Felipe Salas Navarro* dedico este trabajo a:

- A mi esposa, por siempre apoyarme y ser motor para obtener el objetivo que finaliza con la presentación de este trabajo de grado.
- A mi hija, para que este logro sea motivación para alcanzar y crecer mas de lo que yo he logrado académicamente y personalmente, porque sin conocimiento no es posible generar desarrollo individual y colectivo.
- A mis padres porque el logro de este titulo es una reivindicación de las enseñanzas transmitidas en la crianza de casa.
- A los profesores de la maestría porque gracias a sus enseñanzas desarrollaron un pensamiento critico en la gestión del riesgo de desastres que se consolidarán en acciones para mejorar nuestros territorios.

# CONTENIDO

1.INTRODUCCIÓN.....	7
2.OBJETIVO GENERAL.....	¡Error! Marcador no definido.
2.1 OBJETIVOS ESPECIFICOS .....	¡Error! Marcador no definido.
3.PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	¡Error! Marcador no definido.
4.JUSTIFICACIÓN .....	¡Error! Marcador no definido.
5.HIPOTESIS.....	¡Error! Marcador no definido.
6.MARCOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	¡Error! Marcador no definido.
6.1 Marco Legal y Normativo .....	¡Error! Marcador no definido.
6.2 Marco Referencial y Antecedentes.....	¡Error! Marcador no definido.
6.2.1 La Gestión de desastres en el contexto internacional .....	¡Error! Marcador no definido.
6.2.2 La Política Publica de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia...;	¡Error! Marcador no definido.
6.3 Marco Teórico y Conceptual.....	¡Error! Marcador no definido.
6.3.1 Delimitación Conceptual sobre Víctima y Damnificado ;	¡Error! Marcador no definido.
6.3.2 Ámbito conceptual del significado de Víctima..... ;	¡Error! Marcador no definido.
6.3.3 La Víctima en el contexto colombiano .....	¡Error! Marcador no definido.
6.3.4 Ámbito conceptual del significado de Damnificado .....	¡Error! Marcador no definido.
6.4 Estudio de Caso Colombiano .....	¡Error! Marcador no definido.
6.4.1 El Desastre de Mocoa .....	¡Error! Marcador no definido.
7.METODOLOGÍA .....	¡Error! Marcador no definido.
7.1 Metodología Entrevistas:.....	¡Error! Marcador no definido.
7.2 Revisión de Información Secundaria.....	¡Error! Marcador no definido.
7.3 Marco Muestral:.....	¡Error! Marcador no definido.
7.4 Diseño de trabajo:.....	¡Error! Marcador no definido.
7.5 Definición del problema:.....	¡Error! Marcador no definido.

7.6 Análisis de Información: .....;Error! Marcador no definido.

7.7 Informe y validación de la información:.....;Error! Marcador no definido.

8.RESULTADOS.....;Error! Marcador no definido.

9.DISCUSIÓN .....;Error! Marcador no definido.

10. CONCLUSIONES .....;Error! Marcador no definido.

11. RECOEMENDACIONES.....;Error! Marcador no definido.

12. BIBLIOGRAFIA.....;Error! Marcador no definido.

## TABLAS E ILUSTRACIONES

*Tabla 1. Marco legal y Normativo de la GRD en Colombia.....;Error! Marcador no definido.*

*Tabla 2. Apropriación Inicial de Presupuesto de la UNGRD año 2022 ..... ;Error! Marcador no definido.*

*Tabla 3. Resumen apropiación final presupuesto UNGRD 2022;Error! Marcador no definido.*

*Tabla 4. Estrategias y Líneas de Intervención Plan de Acción Específico (Artículo 4, Dec. 2113) .....;Error! Marcador no definido.*

*Tabla 5. Inversiones Colombia Humanitaria.....;Error! Marcador no definido.*

*Tabla 6. Consolidado de respuestas y su clasificación .....;Error! Marcador no definido.*

*Figura 1. Principios y Orientaciones de la Ley 1523 de 2012.....;Error! Marcador no definido.*

## 1. INTRODUCCIÓN

En el contexto latinoamericano, Colombia puede ser uno de los países donde los conceptos de Compensación y Reparación han sufrido un mayor grado de transformación semántica que, en algunos casos llega incluso a desvirtuar su significado lingüístico original, debido probablemente a que de un tiempo para acá los dos términos vienen siendo asociados casi exclusivamente al desarrollo del conflicto sociopolítico que tiene lugar en el país desde hace más de seis décadas, pero que han tomado mayor relevancia durante los últimos años, cuando han tenido lugar los procesos conciliatorios que se dan entre el estado y los agentes agresores o en el marco de los acuerdos de paz en donde intervienen el estado, los agresores y las víctimas.

En cualquier caso, el presente ejercicio conceptual parte de reconocer el auténtico significado de estos términos para posteriormente adentrarse en el análisis de su evolución en la narrativa de nuestro interés, pero con el propósito fundamental de llevarlos a niveles y acepciones más elevadas que nos permitan desencastillarlos de la temática que hoy ocupan y ubicarlos en ambientes conceptuales más amplios.

Aunque para el caso de la Compensación, existen definiciones de carácter legal o económico, para nuestro caso haremos referencia a una de un tipo algo más abstracto, en la cual su significado

puede relacionarse de manera más cercana con el término “equiparar”, es decir, que hace referencia al acto de realizar un pago con el fin de reparar un daño o perjuicio ocasionado.

La reparación entre tanto, se entiende como la acción y el efecto de recomponer algo que no funciona correctamente o que fue mal concebido. Para reparar alguna cosa, es necesario disponer de conocimientos suficientes sobre su estructura, componentes y funcionamiento.

Consecuentemente con lo antes mencionado, a lo largo del presente trabajo se brindará un tratamiento más amplio a estos dos conceptos con el propósito de llevarlos coherentemente, tanto en términos prácticos como conceptuales a una dimensión lo suficientemente precisa para que pueda ser incorporada en la temática de la Gestión del Riesgo de Desastres y que eventualmente logren aportar elementos que nutran la formulación de políticas públicas en esta materia.

Para el logro de este propósito, el proceso deberá abordar disímiles aspectos en el componente de Gestión del Riesgo de Desastres, partiendo de un detallado análisis de la Ley 1523 de 2012 y la normatividad conexas que rigen esta temática en Colombia, debiendo identificar los mecanismos y rutas de relacionamiento institucional necesarios para la incorporación efectiva de los elementos objeto de estudio en las políticas públicas, que posibiliten un tratamiento sistémico a quienes padecen el rigor de los desastres en nuestro país, lo cual solamente se podrá lograr, no solamente con el ajuste de los actos legislativos y normativos, sino que adicionalmente el estado deberá propiciar las condiciones para su incorporación en todas las herramientas de planificación

territorial mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión, ejecución y monitoreo de las acciones a emprender en materia de apoyo a víctimas.

## 2. OBJETIVO GENERAL

Identificar y analizar elementos básicos de orientación para una política pública de compensación y reparación integral a población víctima de desastre en el marco de un nuevo paradigma.

### 2.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Realizar un análisis crítico de política pública de gestión del riesgo de desastres de Colombia en el marco de la compensación y reparación integral a damnificados de desastres.
- Discutir y analizar el concepto teórico-práctico de *víctima de desastres* y sus implicaciones desde la atención integral a damnificados por desastres.

- Identificar componentes que coadyuven a la formulación de una política pública en compensación y reparación integral a víctimas de desastres.

### **3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El pasado reciente de la historia de los desastres en Colombia da cuenta de ciertos eventos que por su magnitud y relevancia han quedado en los registros, bien sea de algunas instituciones gubernamentales o incluso eclesiásticas, o simplemente en la memoria colectiva de las comunidades que los vivieron, lo que ha permitido definir su naturaleza y por ende inferir el grado de afectación de estos. En este sentido, los eventos a los que se hace alusión y que han sido más recurrentes a lo largo del tiempo se relacionan con las erupciones volcánica, terremotos y tsunamis.

No obstante, debido a los cambios producidos durante las últimas décadas en las dinámicas poblacionales y de ocupación del territorio colombiano, en épocas más recientes han surgido una serie de eventos que por su naturaleza misma y por la acumulación de efectos producto de la actividad humana han comenzado a generar impactos que en otras épocas no eran evidentes y por lo tanto no se consideraban como desastres, tales como la degradación del ambiente con sus

correspondientes efectos sobre el clima, que a hoy se encuentran materializados por la ocurrencia de fenómenos como el calentamiento global, las inundaciones, los deslizamientos, los incendios forestales, la proliferación de plagas y enfermedades en plantas, animales y seres humanos, los cuales dependiendo de su intensidad pueden catalogarse como desastres.

Ante la larga lista de eventos catastróficos sucedidos en Colombia a lo largo de su historia y los trágicos efectos dejados a su paso desde el punto de vista social, económico, político y ambiental, el estado colombiano comienza ocuparse del tema con rigor normativo y administrativo solamente a partir de la década de los años ochenta a través una serie de actuaciones orientadas en principio hacia la atención de desastres más que a la prevención de los mismos, sin embargo, con el transcurrir de los años y a pesar de los ingentes esfuerzos realizados por las diferentes instancias gubernamentales y sociales relacionadas con el tema, pareciera que aún persisten ciertos vacíos tanto en la formulación de políticas así como también en la expedición de normas en aspectos relacionados con el tratamiento que se le debe dar a las personas que se ven afectadas por los diferentes tipos de desastres en el país.

Con lo anteriormente anotado, surge la necesidad de abordar otros aspectos que, aunque inherentes al desarrollo de la política de Gestión del Riesgo de Desastres, aún no han sido tratados por esta ni desde el momento de su expedición ni tampoco antes de ella, concretamente se hace referencia al lugar que debe ocupar el individuo o su comunidad en la implementación de la política, como receptor final de los efectos que producen los desastres, bajo el entendido que son los sujetos quienes deben disponer de un amplio rango de posibilidades que vayan más allá de la atención inmediatista que se realiza post-desastre, y esta se complementa con la construcción

de estrategias que conduzcan verdaderamente a la implementación de procesos de compensación y reparación integral de las víctimas.

En tal sentido, es de gran interés que, a partir de la presente investigación, la cual se nutrirá con análisis documental y las experiencias vividas por algunos actores institucionales y sociales, sea posible identificar elementos conceptuales básicos que permitan realizar aportes significativos para la orientación de una política pública de compensación y reparación integral a población víctima de desastres en un contexto más amplio al hoy existente.

#### **4. JUSTIFICACIÓN**

Evidentemente, los avances obtenidos en Colombia en materia de gestión del riesgo durante los últimos cuarenta años, son altamente significativos, por lo menos desde la perspectiva regulatoria; es así como en este período el país ha pasado de desarrollar acciones encaminadas puramente a la atención inmediata de las emergencias, a procesos más elaborados que se enmarcan dentro de las políticas y las leyes promulgadas en el referido período que han tenido como propósito la construcción progresiva de un sistema que en principio se muestra debidamente estructurado.

Sin lugar a dudas la expedición de la Ley 1523 de 2012, es un gran acierto para el país, cuyo propósito principal ha sido dar vida a la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y simultáneamente a la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

En este sentido, la política se constituye en un valioso instrumento normativo y de gestión, mediante el cual las diferentes regiones del país, independientemente de su nivel territorial (municipio o departamento), pueden acceder no solamente para desarrollar sus propios procesos de planificación a corto, mediano y largo plazo en materia de riesgos, sino que además cuentan con los mecanismos de financiación que la misma política brinda.

Lamentablemente, lo que se ha percibido a través del tiempo, desde la expedición de la ley misma, es que en la gran mayoría de las diferentes regiones del país, la gestión del riesgo es un aspecto al que no se le brinda la atención e importancia adecuadas en los planes de desarrollo o de ordenamiento territorial locales, razón por la cual la respuesta ante la ocurrencia de desastres generalmente siempre es la misma, es decir que los esfuerzos institucionales se enfocan fundamentalmente en la atención de emergencias, dejando en evidencia que el sistema adolece de solidez en su estructura, especialmente en aspectos como la prevención, la incorporación procesos tecnológicos y la inversión para la disminución del riesgo.

En revisión realizada a documentos que soportan la política de gestión del riesgo de desastres y a la ley 1523 de 2012, por parte de diversos agentes académicos en diferentes niveles, e incluso también por algunos expertos relacionados con la temática de gestión del riesgo de desastres, se ha logrado evidenciar que en los referidos actos administrativos producidos por el estado colombiano persiste una falencia que reviste la mayor importancia pero que hasta la fecha no ha sido tomada en cuenta, y es la relacionada con el tratamiento integral que se debe dar a los

afectados en los desastres sean estos de carácter natural o antropogénico, en la medida que, si bien la política y el sistema en sí, realizan un abordaje muy detallado de todos los elementos inherentes a los componentes conceptuales, normativos, estructurales, organizacionales y financieros, están dejando por fuera el más importante de ellos, es decir, al individuo y sus comunidades los cuales merecen un tratamiento diferencial frente a los demás aspectos en la medida que es el ser humano y su bienestar, la única razón para la existencia del Estado mismo.

Es por esta última razón expuesta en el párrafo anterior que, el presente ejercicio académico se adentrará en el análisis de las diferentes variables que comprometen las actuales definiciones que se le asignan a quienes se ven afectados por este tipo de eventos, al igual que se realizará un detallado análisis y prospectiva de lo que a la luz de la Ley 1523 de 2012 implican los conceptos y las acciones de compensación y reparación ante las situaciones que aquí se describirán.

## **5. HIPOTESIS**

Con la realización del presente trabajo se podrá demostrar la necesidad de elevar el alcance y la significancia del concepto de víctima, en el marco de la gestión del riesgo de desastres, a través del reposicionamiento de la compensación y la reparación como elementos funcionales del resarcimiento que se brinda en la actualidad a los afectados por eventos catastróficos, con miras a que tales aspectos, eventualmente puedan insertarse en las políticas públicas que rigen esta materia en Colombia.

## 6. MARCOS DE LA INVESTIGACIÓN

### 6.1. Marco Legal y Normativo

A continuación, se relacionan los principales actos administrativos que tienen relación directa con el ejercicio jurídico en materia de gestión del riesgo de desastres en el país, además se incluyen de manera sucinta algunos de los referentes desde la perspectiva internacional a los que Colombia se adherido por considerarlos de completa validez para el país.

*Tabla 1. Marco legal y Normativo de la GRD en Colombia*

Normatividad	Herramienta	Alcance	Observaciones
Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), 1992	Convención a escala mundial	<i>“Estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”.</i>	Colombia se adhiere mediante la Ley 164 de 1994 con el propósito de adoptar acciones de mitigación.
Marco de Sendai 2015 - 2030	Conferencia Mundial en el Marco de las Naciones Unidas	Reducción del Riesgo de Desastres a nivel mundial.	Se ha constituido en guía para la formulación de metodologías y documentos en materia de conocimiento del riesgo, reducción del

			riesgo y el manejo del desastre.
Acuerdo de Paris, 2020	Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático	Compromiso en el cual se <i>"establecen medidas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a través de la mitigación, la adaptación y la resiliencia de los ecosistemas a efectos del Calentamiento Global, su aplicabilidad sería para el año 2020"</i> .	El congreso de Colombia lo ratifica mediante la Ley 1844 de 2017
Constitución Política de 1991	Carta Magna	Art. 80 establece: <i>"El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas"</i> .	El Artículo 215 de la CPC, complementa lo consagrado en el artículo 80 de la misma.
Ley 388 de 1997	Ley de Ordenamiento Territorial, determina los Planes de Ordenamiento Territorial (EOT, PBOT y POT)	El cual establece estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en los distintos territorios del país, en función del cumplimiento de los objetivos, sociales, urbanísticos, económicos y ambientales.	Se debe propiciar la articulación con el ordenamiento territorial departamental y municipal para optimizar la gestión del riesgo de desastres - GRD frente a la formulación de las políticas departamentales en GRD y a los escenarios de riesgos actuales y prospectivos.
CONPES 3700 de 2011	Política Nacional de Cambio Climático	Mediante este documento se establecen los mecanismos para la creación del sistema nacional de cambio climático, su estrategia financiera y se traza directrices para la creación de otras instancias.	Aporta los principales lineamientos orientados hacia la formulación y puesta en marcha de Planes Regionales Integrales de Cambio Climático (PRICC).
Ley 1454 de 2011	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT	Cuyo alcance se efectúa en la distribución de las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, a su vez establece los esquemas de asociatividad	Direcciona estructuralmente diferentes actuaciones en materia de Gestión de Riesgo en el orden departamental y regional.

Decreto 4147 de 2011	Se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)	En el país se establece la entidad que, garantiza que todas las acciones e instancias relacionadas con la GRD además de actuar articuladamente, dispongan de todos los instrumentos legales y financieros para su normal funcionamiento.	Propicia la Articulación con las Unidades Administrativas Especiales para la Gestión del Riesgo de Desastres departamentales en lo referente a las acciones planteadas en el marco de las acciones inherentes a la GRD.
Ley 1523 de 2012	Se crea la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	Se constituye en el marco jurídico y normativo y en la carta de navegación, para la creación del sistema nacional de gestión del riesgo.	Se identifican las líneas programáticas consignadas en la Política Pública Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (PPDGRD) y acorde con lo establecido en el PNGRD y la Ley 1523 de 2012.
Decreto Ley 019 de 2012	Se incorpora la Gestión del Riesgo de Desastres en el Ordenamiento Territorial	Provee a los planes de ordenamiento territorial municipales de una valiosa herramienta tendiente a garantizar la sostenibilidad ambiental de los territorios mediante la zonificación de zonas de amenaza a largo plazo.	Articulación directa con los planes de ordenamiento territorial de todos los municipios del país.
Decreto 1974 de 2013	Se establece el procedimiento para la expedición y actualización del Plan Nacional del Gestión del Riesgo	Las instancia de planeación de los entes territoriales y de la nación deberán garantizar la incorporación del la GRD en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, velando por que los lineamientos establecidos en el plan nacional de gestión del riesgo sean incorporados como determinante ambiental en dichos planes y que de igual manera se aseguren los recursos necesarios para el desarrollo de los programas y proyectos a que haya lugar en esta materia.	La Regiones deberán incorporarse al proceso de formulación del Plan Nacional con el propósito de consignar allí sus necesidades particulares en materia de gestión del riesgo para sus territorios.
Decreto 1807 de 2014	Se reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012	<i>“Se definen los estudios básicos y de detalle que deben ser incorporados en los planes de ordenamiento territorial.</i>	Los departamentos deberán prestar asistencia técnica a sus municipios en los procesos de formulación y desarrollo de estudios en materia de gestión de riesgo para su posterior inclusión

		<p>a) La delimitación y zonificación de las áreas de amenaza;</p> <p>b) La delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza en las que se requiere adelantar los estudios detallados;</p> <p>c) La delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo en las que se requiere adelantar los estudios detallados;</p> <p>d) La determinación de las medidas de intervención, orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante la determinación de normas urbanísticas.</p>	<p>en los respectivos planes y de igual manera podrán identificar falencias y posibilidades de las políticas públicas departamentales.</p>
Decreto 1077 de 2015	Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	Decreto compilatorio y de racionalización de normas por parte del Ministerio de Vivienda, lo que conlleva a la realidad institucional y a la normativa vigente, en aspectos puntuales, el ejercicio formal de la facultad reglamentaria	Fundamental identificar fortalezas y vacíos de la política pública departamental en torno a la efectividad de la gestión del riesgo como determinante de la sustentabilidad territorial para el departamento.
Ley 1931 de 2018	Se establece el marco legal para la gestión del Cambio Climático - CC, en Colombia.	Se dan directrices para la gestión del CC, en las decisiones del orden público y privado, la concurrencia de la Nación, los Departamentos y Municipios en establecer acciones al Cambio Climático, mitigar las emisiones de gases efecto invernadero y reducir la vulnerabilidad en los territorios.	Incide en la formulación de Políticas Departamentales de Gestión de Riesgos de Desastres, en la estructuración de acciones en los procesos de comprensión del riesgo, disminución del riesgo y el manejo del desastre.
Decreto 1289 de 2018	Mediante 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.	A partir de la expedición de la Ley 1523 de 2012, el fondo nacional de calamidades cambió su denominación por la de Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y amplió su marco de acción con el fin de soportar financieramente la puesta en marcha y la sostenibilidad de la política en aspectos	Todos los municipios y departamentos pueden tener acceso a los recursos previo cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin.

		determinantes como conocimiento, reducción y manejo del riesgo y de los desastres.	
--	--	--	--

Fuente: Adaptado de: López D.A, 2022. Las Políticas Públicas de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia y su Coherencia con las Dinámicas y Retos del Desarrollo Territorial. Estudio de Caso para el Departamento de Cundinamarca. Universidad Autónoma de Manizales

## 6.2 Marco Referencial y Antecedentes

### 6.2.1 La Gestión de desastres en el contexto internacional

Partiendo del hecho que, el proceso investigativo que estamos emprendiendo con la realización del presente trabajo, va más allá de la mirada tradicional de otros estudios precedentes, los cuales en una gran proporción se han ocupado del análisis normativo y sus implicaciones en el contexto administrativo y de gestión institucional de los territorios, pero muy poco del alcance social que la Ley 1523 de 2012 posee y, por ende quizás no se hayan puesto en evidencia algunas falencias que persisten en aspectos relacionados con el mencionado tema y que deberían estar más en función de los individuos como eje central de las afectaciones.

En este orden de ideas, debemos comenzar por realizar una mirada más detallada desde las actuaciones que a este respecto se han efectuado en el plano internacional, es así como Maskrey. A, (1993) refiere que, los primeros trabajos realizados en materia de riesgo de desastres en donde el aspecto sociológico comenzó a ocupar un lugar preponderante, datan de los años cuarenta con

los estudios realizados por el geógrafo Gilberto White en los Estados Unidos, pero sólo fue hasta los años sesenta cuando se comenzó a consolidar este aspecto, a partir de la inclusión de temas como, el comportamiento colectivo y el análisis organizacional, a la investigación sobre desastres.

Sin embargo, la repercusión que estos trabajos tuvieron en su momento sobre el contexto latinoamericano, no fueron muy significativas, quizás por el hecho que las experiencias referidas en tales investigaciones hacían referencia a condiciones particulares de la sociedad norteamericana con poca aplicabilidad en las ciencias sociales del ámbito sociocultural de centro y sur América.

Señala el mismo autor que, ya más adentrados en la década de los años setenta aparecen una serie de documentos publicados por Wisner, Westgate y O'Keefe, en la Universidad de Bradford en 1977, que abordaban el conflicto social desde la perspectiva de la evolución de la vulnerabilidad a los desastres y la forma como se daban las respuestas desde lo social e institucional.

Es necesario destacar que el tratamiento social de los desastres en América Latina, hasta la década de los años setenta se asumía primordialmente por expertos investigadores foráneos de origen norteamericano o europeo, ejemplo de ello lo constituyen los trabajos de corte social resultantes de los eventos sísmicos ocurridos durante ese período en Perú, Nicaragua y Guatemala, cuyas publicaciones se dieron específicamente en idioma inglés y no fueron difundidos donde realmente ocurrieron los desastres.

Es solamente hasta la década del 80, con la ocurrencia de nuevos desastres de gran magnitud (las inundaciones y sequías asociadas al Fenómeno del Niño que afectaron a muchos países de América del Sur en 1982 y 1983, el terremoto de Popayán, Colombia, en 1983, el desastre de Armero, Colombia, en 1985 y el terremoto de México en el mismo año, cuando varias organizaciones de investigación y centros de promoción del desarrollo se vieron en la necesidad de interpretar e investigar la nueva realidad en que se encontraron envueltos, según lo afirma Maskrey. A, (1993)

Otro aspecto que se plantea como un limitante para que el estudio de las implicaciones sociales se localice en un campo marginal y no se haya desarrollado con la dinámica requerida, lo constituye el hecho de que usualmente el protagonismo ante los desastres lo ocupan las ciencias naturales e ingenieriles que cuentan con un grado relativamente alto de institucionalización, centros de investigación especializados y acceso a fuentes de financiamiento, en contraposición con la investigación social que adolece de tales apoyos, pero quizás más allá de esas variables se debe destacar que uno de los mayores obstáculos que se presenta, es la dificultad de ensamblar elementos conceptuales capaces de interpretar las difíciles relaciones entre sociedad y desastres que se producen en la región, como una evolución significativa en la complejidad y sofisticación de los conceptos que se deben manejar.

No obstante, lo mencionado en el párrafo anterior, en América Latina se cuenta con algunas experiencias de importancia significativa que fungen como referentes exitosos de la forma en que

algunos estados y las comunidades afectadas por la ocurrencia de desastres, se han entrelazado para actuar de manera conjunta en lo que se podría considerar como un método de compensación para la reparación de las víctimas de tales sucesos.

Aunque es un tanto difícil encontrar referentes bibliográficos que hagan alusión expresa a las denominaciones de “Compensación y Reparación”, asociadas a las personas o comunidades afectadas por desastres, Freeman, P. K, (2009), hace referencia específica a la “Reconstrucción y Rehabilitación” que si bien conceptualmente logran marcar diferencias importantes como procesos orientados a resarcir los daños, pueden ser equiparables, y los describe como, planes que en plazos prolongados ofrecen apoyo y acompañamiento a personas o comunidades que han sufrido perjuicios o pérdidas originadas a partir de una calamidad de proporciones considerables y que plantean como principal finalidad, devolver a los afectados las condiciones prevalentes antes del evento.

Bajo esta misma lógica, la rehabilitación integra la reparación y construcción de viviendas, establecimientos comerciales, edificios públicos, recursos vitales e infraestructura; la restauración y coordinación de servicios vitales para la comunidad; la expedición de permisos; la coordinación de actividades intergubernamentales, entre otros; lo que, como se puede apreciar se encuentra referido puntualmente a la recomposición concreta de los elementos físicos, sin embargo de la mano de este proceso, el autor refiere algunas experiencias dadas en países como Perú y México, en las que la comunidad se ha hecho partícipe del proceso de reconstrucción, enmarcándose en cierta medida en una dinámica que se puede catalogar como de compensación.

Para el caso de Perú, después del terremoto de 2007 la organización no gubernamental, Caritas Internacional vinculó a las comunidades afectadas al proceso de reconstrucción mediante el uso de una novedosa estrategia que consistió en proporcionar materiales locales con características de sismo resistencia para ser empleados en la construcción de nuevas viviendas, empleando la mano de obra de las comunidades a cambio de tales materiales.

En otro ejemplo de similares características, posterior al terremoto ocurrido en septiembre de 1985 en la ciudad de México, un proceso participativo de reconstrucción produjo como resultado la reducción de su vulnerabilidad futura basados en que, mientras más se vincule a los colectivos comunitarios en los procesos de reconstrucción, mejores serán los resultados de la rehabilitación.

Vargas González, J. E. (2002), refiere que, en América Latina en las últimas décadas se han logrado avances muy significativos en aspectos como la atención de emergencias de dimensiones pequeñas y medianas pero que aún hacen falta más esfuerzos para enfrentar las situaciones que se generan después de un gran evento catastrófico. Menciona el autor que, en los últimos grandes desastres de América Latina (los huracanes Georges y Mitch, el Fenómeno del Niño, el terremoto de 1999 en Colombia y los sismos del 2001 en El Salvador), no fueron eficientes al momento de reconocer el aporte de las organizadas para la atención de emergencias dejando ver la falta de organización y reconocimiento que tiene las comunidades para enfrentar este tipo de situaciones, aunado a las falencias desde el orden institucional y político para el manejo de desastres.

Señala el referido autor que, en paralelo con las actuaciones inmediatas, es de carácter fundamental planificar de forma simultánea el proceso de restauración (o en nuestro caso la reparación con enfoque integral) de los servicios básicos, garantizando la atención integral a los afectados, con el propósito fundamental de asegurar las condiciones para que se proteja la vida, además de evitar que se prolonguen los daños físicos, psíquicos, sociales, económicos y ambientales posteriores a la emergencia.

A partir de las diferentes experiencias reseñadas por los expertos en Latinoamérica, se ha podido comprobar que el proceso de atención post-desastre, ha sido nefasto en muchos casos, en donde no ha habido capacidad para atender a los damnificados dejándolos en total abandono, abriendo espacios para la presencia de enfermedades, conflictos familiares y comunitarios, propiciándose fenómenos adyacentes como el desempleo, el deterioro de la economía local por causa de la escasez y la especulación, y quizás lo más preocupante y menos atendido, la elevada presencia de traumas psicológicos.

En igual sentido, Vargas González, J. E. (2002) afirma que, en el período inmediatamente posterior a la emergencia se debe realizar una valoración de los daños ocasionados de manera que se disponga de herramientas más o menos precisas para desarrollar controles y orientar las labores de recuperación y reconstrucción, que dicho sea de paso, es necesario comenzar a romper este paradigma para facilitar el abordaje un nuevo enfoque conceptual más amplio e integrador como el que se puede lograr mediante el entendimiento de lo que significan la Compensación y la Reparación en la atención de desastres.

En materia de desastres, tradicionalmente se ha utilizado como criterio de medición de impacto el número de muertos, pero claramente esta es insuficiente en la medida que no aporta los elementos que se requieren para programar las acciones a emprender en materia de atención inmediata y reconstrucción. Prueba de ello, lo constituye el análisis que realiza el citado autor cuando compara las estrategias utilizadas para la atención de la tragedia ocasionada por el volcán nevado del Ruiz en 1985 que dejó cerca de 20.000 muertos, cuyos esfuerzos en materia de atención a favor de los más de 30.000 sobrevivientes fueron sustancialmente inferiores a los brindados a las víctimas del terremoto del eje cafetero en 1999, que dejó cerca de mil muertos y 200 mil personas con afectación de viviendas y medios de vida maltrechos.

### **6.2.2 La Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia**

En el numeral anterior se realizó un recorrido por algunos de los referentes en América Latina frente a la manera en que se relacionan los términos asignados a los procesos resultantes en la gestión del riesgo, específicamente en la etapa de atención de las emergencias, y el papel que juegan los afectados en función del manejo que brindan las instituciones a estas situaciones. Pero para poder lograr un mayor entendimiento de estos aspectos en un contexto más local, a continuación, analizaremos el alcance que tiene la política de gestión del riesgo de desastres en Colombia, partiendo de la revisión misma de la ley 1523 de 2012 como acto legislativo que la soporta, junto con la implementación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Es preciso destacar que, con el presente análisis no se pretende revisar todos los ejes estructurantes de la gestión del riesgo que integran la política, es decir, el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y manejo de desastres, sino que de lo que se trata es de esbozar los principales aspectos que son tratados desde ésta, en materia de Compensación y Reparación, visualizando hasta donde sea posible, cuál es la categoría que se da a los afectados (damnificados o Víctimas) y definiendo las diferentes implicaciones que ello tiene, para esto nos valdremos en principio del siguiente esquema elaborado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres:

*Figura 1. Principios y Orientaciones de la Ley 1523 de 2012*



Fuente: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. 2019

Cuando en el encabezado de la anterior figura se afirma que la gestión del riesgo es un proceso social, de entrada, se puede comenzar a dilucidar que el individuo o los colectivos sociales bajo los cuales se agrupa, serán quienes prevalezcan en las determinaciones establecidas por dicho proceso de gestión, para constatar tal aseveración se analizarán los principios sobre los que se basa la ley y que puedan tener relación directa con ellos.

### **6.2.2.1 Principios generales que Orientan la Gestión del Riesgo**

El artículo tercero de la ley 1523, establece los principios que la rigen, evidentemente éstos se encuentran muy bien concebidos y su trascendencia puede ser amplia y suficiente, sin embargo, es importante poder establecer su alcance y aplicabilidad real bajo las condiciones en que nuestro sistema gubernamental se desenvuelve. Se debe precisar que los principios que a continuación se enumeran son aplicables tanto en la ley 1523 como en la Política, en razón a que la primera es el acto administrativo que rige a la segunda.

1. *Principio de igualdad*
2. *Principio de protección*
3. *Principio de solidaridad social*
4. *Principio de autoconservación*
5. *Principio participativo*
6. *Principio de diversidad cultural*
7. *Principio del interés público o social*
8. *Principio de precaución*
9. *Principio de sostenibilidad ambiental*
10. *Principio de gradualidad*
11. *Principio sistémico*
12. *Principio de coordinación*
13. *Principio de concurrencia*

14. *Principio de subsidiariedad*

15. *Principio de oportuna información*

Al realizar una revisión detallada del alcance de cada uno de los principios anteriormente citados se aprecia cómo únicamente el principio número dos, hace referencia precisa sobre los eventuales efectos que los desastres pueden producir sobre las personas en el largo mediano o largo plazo y que van más allá de las implicaciones de carácter físico o material. A este respecto el referido principio se expresa de la siguiente manera:

*“Principio de protección: Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados”.* (Ley 1523 de 2012, Art. 3)

Como se aprecia, las implicaciones de este principio, en principio, son bastante ambiciosas en términos de aplicabilidad y se considera que para poder atender con todo rigor su postulado es necesario realizar un ejercicio prospectivo de carácter sistémico, el cual será abordado con mayor precisión en el siguiente capítulo de este trabajo.

#### **6.2.2.2 Las Políticas en la Gestión del Riesgo de Desastres**

Torres-Melo J. (2013) refiere que, la construcción de políticas públicas al interior de procesos administrativos razonables, deben tener como propósito fundamental la regulación eficiente de los sistemas sociales sobre los cuales van a actuar y para lograrlo deben seguir un exhaustivo

trámite metodológico fundamentado en tres elementos: El primero se encuentra enfocado en disponer de suficientes insumos que permitan definir el problema de política; el segundo se relaciona con los resultados esperados, es decir el documento de la política pública; y el tercero se refiere a la incorporación de un proceso de evaluación durante la implementación de la política pública.

Para lograr que una política pública en gestión del riesgo, por lo menos en nuestro medio, pretenda lograr coherentemente los propósitos para los cuales se encuentra diseñada es indispensable que durante todo el proceso de formulación cuente con la intervención de las comunidades, puesto que se asume que la gestión del riesgo, según Morales-Soto (2008) citado por Toscano, J. H. Á., & Escuderos, A. M. (2014), es un proceso con características holísticas que en la teoría debe ir más allá de la conceptualización técnica y soportarse más significativamente en la participación social, teniendo presente que los individuos y las comunidades son actores dinámicos en la generación de los factores de vulnerabilidad, así como también deben ser partícipes de la posibilidad de su reducción, lo que en esencia debe permitir obtener una “visión concertada de la vulnerabilidad que redunde en el sentido colectivo de las políticas y planes que se definen de cara a lograr el ideal de prevención y mitigación del riesgo”.

Se asume que una de las vías más expeditas para lograr la inserción de los procesos de participación social en la elaboración de políticas públicas en materia de gestión del riesgo, se debe dar a partir de una adecuada y consistente formulación de planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, instrumentos que por naturaleza deben contar para su construcción con la decidida participación de las comunidades como sujetos de vulnerabilidad, lo que en cierta

medida garantiza su visibilidad en la implementación de acciones dirigidas tanto a la atención como a la mitigación del riesgo.

De forma concluyente, Toscano, J. H. Á., & Escuderos, A. M. (2014) afirman que una de las estrategias eficaces para interiorizar la gestión del riesgo de desastres en la dinámica administrativa de los territorios, consiste en asumir esta temática de manera integral, no como un proyecto sino como un proceso, debido a que en los actuales momentos se ha logrado pasar a un nivel de mayor jerarquía en la institucionalidad pública, al punto de considerarlo una variable para avanzar hacia el desarrollo sostenible, que trasciende lo local a lo regional pero con características propias que mejoran su autonomía y gobernabilidad y que adicionalmente puede incorporar un eje transversal relativo a participación social que de alguna manera garantiza el auto sostenimiento capaz de trascender las administraciones de turno.

### **6.2.2.3 La Ley 1523 de 2012 en el contexto de la Atención de Desastres**

Durante los últimos años ha sido creciente el interés, de un cada vez más amplio grupo de conocedores del tema en Gestión del Riesgo, quienes en función de diferentes enfoques conceptuales y de la experiencia práctica, han asumido la tarea de realizar una serie de análisis vinculados a las acciones del estado en cuanto a la concepción misma y los resultados de implementación de la política de gestión del riesgo de desastres, en función de la Ley 1523 de 2012 como marco legislativo que la regula. Así las cosas, a continuación, se realizará un breve análisis de los principales elementos contenidos en la Política de Gestión del Riesgo de Desastres,

haciendo énfasis en aquellos aspectos relacionados con la Compensación y Reparación integral de los afectados.

Toscano, J. H. Á., Oliveros, V. S., (2014), afirma que, efectivamente la ley 1523 de 2012 en principio cumple con el propósito para el que fue creada, en el sentido que su estructura y diseño permiten atender los aspectos más relevantes de la gestión del riesgo y es aplicable a todas las regiones del país, reconociendo entre otras cosas que una de sus grandes virtudes desde el punto de vista de la integralidad, es la adopción de la Política y la creación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SNGRD), debiéndose destacar que hasta antes de la expedición de la Ley todas las directrices en esta materia eran emanadas a través de normas puntuales, tal es el caso de la Ley 99 de 1993, la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1547 de 1984 entre otras normas.

El artículo cuarto de la ley 1523, consagra los tres componentes de la gestión del riesgo sobre los cuales se basa su desarrollo, siendo el tercero de ellos el que representa mayor interés para los propósitos de la presente investigación, sin embargo, a continuación, se presenta una breve semblanza de lo que implica cada uno de ellos.

1. *Conocimiento del Riesgo:* “Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia de este que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre”. (Definiciones Ley 1523 de 2012, Art 4)
2. *Reducción del Riesgo:* “Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación

del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera”. (Definiciones Ley 1523 de 2012, Art. 4)

3. *Manejo de Desastres*: “Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación post - desastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación”. (Definiciones Ley 1523 de 2012, Art. 4)

Por tratarse de una Ley, como es natural, sus postulados son de obligatorio cumplimiento (Artículo 6 SNGRD) tanto para la institucionalidad como para la sociedad en general, lo que hace de los dos primeros componentes (conocimiento del riesgo y reducción del riesgo) una tarea que debe ser asumida por el estado y sus instituciones junto con la sociedad civil, en la medida que los instrumentos técnicos y financieros requeridos son del resorte estatal con implicaciones directas para las comunidades que deben acatar las directrices resultantes, especialmente en materia de prevención de los riesgos.

De otra parte, el tercer postulado debe entenderse como de responsabilidad directa y casi exclusiva del estado, el cual debe abordarse a través de todas las instituciones relacionadas con la gestión del riesgo de desastres, en el sentido que el *Manejo del Desastre* implica de hecho dos aspectos muy importantes relacionados con la preparación para la atención de la emergencia y para la recuperación post - desastre y, por otra parte está la ejecución de las respuestas y la recuperación, que si bien pueden involucrar a la comunidad para la obtención de mejores

resultados, debe prevalecer el direccionamiento institucional para que se garantice en forma adecuada el éxito del proceso.

Con lo dicho anteriormente se aprecia claramente que, sin duda alguna, es el tercer componente el que abre un camino hasta ahora muy poco desarrollado en la Ley, y aunque tiene una relación lingüística muy directa con los conceptos de Rehabilitación y Recuperación (así definidos en norma) a nuestro juicio, se considera que es preciso ampliar el espectro de su definición a través de la incorporación de términos como la Compensación y la Reparación, en virtud a que sus implicaciones conceptuales se acercan de forma más integral a la atención que requieren las personas como sujetos directos post desastre, pero para lograrlo también es necesario resignificar a los afectados a través del manejo de los criterios que determinan a los individuos como víctimas del desastre y no solamente como damnificados.

Prueba de lo antes mencionado, seguidamente se reseñan las actividades que según la Ley 1523, se deben desarrollar para mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres:

- Preparación para la respuesta frente a desastres mediante organización, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento y entrenamiento, entre otros.
- Preparación para la recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción.
- Respuesta frente a desastres con acciones dirigidas a atender la población afectada y restituir los servicios esenciales afectados.
- Recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible,

evitando reproducir situaciones de riesgo y generando mejores condiciones de vida. (Ley 1523 de 2012 Cap. VI)

En función de lo anterior, la Ley 1523 de 2012, define unos procedimientos para la ejecución de tales actividades, las cuales se encuentran consagradas específicamente en el capítulo IV, así:

*“La declaratoria de Desastre, Calamidad Pública y Normalidad. Declaratoria de situación de desastre (Artículo 56); Declaratoria de situación de calamidad pública (Artículo 57); Criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública (Artículo 59); Solidaridad (Artículo 60); Plan de acción específico para la recuperación (Artículo 61); Participación de entidades (Artículo 62); Modificación de la declaratoria (Artículo 63); y el Retorno a la normalidad (Artículo 64)”.* (Ley 1523 de 2012, Artículos 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64)

Es evidente el ingente esfuerzo que se realiza desde la estructura y propósito de la ley para tratar de brindar una atención a quienes sufren ante un evento catastrófico, sin embargo, la percepción inicial es que la norma se queda muy corta en este aspecto debido a que a pesar de ocuparse de los afectados, este proceso es evidentemente inmediatista y descuida de forma evidente algunos procedimientos y acciones de mediano y largo plazo cuya obligatoriedad pudiera estar consagrada en la misma Ley.

En términos de estructura, Toscano, J. H. Á., Solano V., (2014) destacan que la Ley 1523 desarrolla toda su temática en ocho capítulos que gradualmente realizan valiosos aportes en cuanto a la metodología que deben utilizar los territorios para la conformación de sus propios sistemas de GRD, que van desde el orden local hasta su articulación con los nuevos componentes que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Los En los mencionados

capítulos se abordan todos y cada uno de los ejes estructurantes de la gestión del riesgo, cuyo enfoque se encuentra orientado específicamente hacia la “prevención y manejo de desastres, el empoderamiento de los territorios y las comunidades frente al proceso de gestión, la delimitación de lineamientos para su inclusión dentro de la planeación territorial y la designación de la GRD como parte sustancial de la inversión pública desde una lógica transversal”.

Otro aspecto de gran relevancia que se encuentra claramente definido en la Ley, y que tiene relación directa con nuestro objeto de estudio, es el referente a la creación de los Comités Nacionales para la Gestión, Conocimiento y Reducción del Riesgo, y para el *Manejo de Desastres*, correspondiéndole a este último la responsabilidad de adelantar la gestión en esta materia e implementar las actividades vinculadas a la atención de desastres con la inmediatez requerida en cada caso, pero además, desde nuestra perspectiva, también debe ser la instancia encargada de la ejecución de los procesos de mediano y largo plazo posteriores a la ocurrencia de un evento de desastre, situación que hoy no es clara en los mandatos de la ley, y para lo cual es preciso contar, entre otras cosas, con un sistema de seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas en favor de la atención a las víctimas durante esos períodos.

Geller de Pinto (2012), citado por Toscano, J. H. Á., Solano V., (2014), señala que, en definitiva la Ley 1523 de 2012 se posiciona como un recurso normativo bien concebido y que responde a las necesidades de la GRD que plantean las disímiles condiciones del territorio colombiano, pero que sin embargo, a la hora de aplicar sus disposiciones resulta ser bastante deficiente, principalmente por causa de la ausencia de sólidos procesos de gobernanza y sostiene que para subsanar estos vacíos es indispensable que, las estructuras administrativas del estado asuman con mayor decisión y coherencia los retos que impone esta temática en el país, mejorando los

canales de comunicación entre las regiones y el nivel central sin descuidar el escenario local y regional, con el propósito de articularse efectivamente con la sociedad civil que en el últimas es el actor más determinante para garantizar verdaderos procesos de gobernanza en materia de GRD.

Aunque en definitiva se entiende que según lo mencionado en Artículo 1 de la ley 1523, su propósito o espíritu, es el de “conocer, reducir y manejar los riesgos de desastres, mediante la implementación de un sistema orientador y planificador del desarrollo en todos los niveles de gobierno, basado en la gestión ambiental sostenible, la participación comunitaria y en un firme objetivo de generación de conocimiento frente a los procesos de gestión del riesgo para garantizar con ello el bienestar, la seguridad y la calidad de vida de los habitantes de Colombia”, también es claro que, según lo demuestran la experiencia y los hechos pareciera que el sistema de gestión del riesgo en el país continua comportándose como antes de la ley 1523, cuando básicamente la gestión del riesgo se regía por el Decreto Ley 919 de 1989, cuyo énfasis radicaba en la atención de las emergencias y desastres más que en la gestión del riesgo. Con esta afirmación no se pretende restar valor e importancia a los avances que se han producido en el país en materia normativa para este sector, lo que intentamos justamente es destacar que durante el tiempo de aplicación de la norma es evidente la ausencia de mecanismos y estrategias que den cuenta de la forma en que el estado a través de la aplicación de sus reglamentaciones haya ejecutado a cabalidad los procesos relacionados con la atención de víctimas de desastres en el marco de la Compensación y la Reparación más allá del inmediatismo que demanda la atención y manejo de los desastres.

La gran mayoría de autores dedicados al estudio y análisis de la Ley 1523 de 2012, entre ellos, Scott y Tarazona (2011) citados por Toscano, J. H. Á., Vivas, O. A. (2016), refieren que uno de los aspectos mayormente limitantes para la aplicación integral de la Ley, lo constituye la escasez de recursos económicos que habitualmente se asignan para la gestión del riesgo en todos los niveles administrativos del país (Nacional, Departamental y Municipal), situación que parece ser recurrente y generalizada para todos los sectores de la administración pública nacional. No obstante, la realidad pareciera no ajustarse del todo a esta apreciación, en la medida que al revisar las cifras de las asignaciones presupuestales que se realizan desde el ministerio de Hacienda y Crédito Público para este componente parecieran decir lo contrario. A continuación, se muestra el presupuesto asignado a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para el año 2022.

*Tabla 2. Apropriación Inicial de Presupuesto de la UNGRD año 2022*

RUBRO	APROPIACION INICIAL 2022
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>659.664.000.000</b>
Gastos de Personal	10.386.000.000
Adquisición de Bienes y Servicios	3.660.000.000
Transferencias Corrientes	644.422.000.000
Gastos por tributos, multas, e intereses de mora	1.196.000.000
<b>SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA</b>	<b>167.403.757</b>
<b>INVERSIÓN</b>	<b>79.300.000.000</b>
Asistencia para fortalecer técnicamente a las entidades territoriales en la implementación de los componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Nacional	1.867.173.689
Fortalecimiento de la implementación, seguimiento y evaluación del componente programático del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con los actores que conforman el SNGRD. Nacional	1.052.614.463
Fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastres en la Zona de Amenaza Volcánica Alta-ZAVA del volcán Galeras Pasto, Nariño, la Florida	5.725.209.492
Fortalecimiento financiero de la política nacional de gestión del riesgo de desastres en el territorio nacional. BPIN 2020011000069	40.000.000.000
Fortalecimiento financiero del fondo para el desarrollo integral del distrito especial de Buenaventura-Fonbuenaventura Buenaventura-(Previo concepto DNP)	20.000.000.000
Fortalecimiento y actualización del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres - SNIGRD	10.655.002.356
<b>TOTAL</b>	<b>739.131.403.757</b>

Fuente: UNGRD 2022

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1793 del 21 de diciembre de 2021 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2022, se detallan las

apropiaciones y se clasifican y definen los gastos” asignó recursos a la sección presupuestal 0211 correspondiente a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por un valor total de \$739.131.403.757 de los cuales \$659.664.000.000 se destinaron para funcionamiento, \$167.403.757 para servicio de la deuda pública y \$79.300.000.000 para inversión. (UNGRD, 2022)

En principio, queda en evidencia la gran desproporción que se plantea en cuanto a la destinación de recursos para funcionamiento e inversión, alcanzando los primeros el 89,24% en tanto que para inversión solamente se apropia el 10,72%. Sin ánimo de minimizar ninguna de las actividades contenidas en los rubros correspondientes, no es fácil apreciar acciones encaminadas a la prevención y conocimiento del riesgo desde una perspectiva social, ni tampoco se observa el diseño de programas de atención gradual y progresiva a víctimas de desastres con miras a implementarse hacia el futuro, máxime cuando en la definición técnica de recursos de inversión esta se asocia con “el acto de no consumir esos recursos ahora para satisfacer necesidades en el presente, sino de destinarlos a satisfacer necesidades en el futuro” (<https://www.expansion.com/>)

En igual sentido, pero con un enfoque más detallado, en la siguiente tabla se aprecia cómo por razones que no son del resorte analítico de la presente investigación, el gobierno nacional decide realizar una adición presupuestal que multiplica por cinco la inicialmente asignada, dejando la apropiación final en CUATRO BILLONES CIENTO DIECINUEVE MIL SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL NOVENTA Y SIETE PESOS CON SETENTA Y SEIS CENTAVOS M/CTE (\$4.119.006.843.097,76) distribuidos como aparece en la siguiente tabla.

*Tabla.3 Resumen apropiación final presupuesto UNGRD 2022*

Rubro	Apropiación Inicial 1	Adiciones 2	Traslados 3	Apropiación Final* (1)+(2)-(3)
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>659.664.000.000,00</b>	<b>3.124.790.681.482,76</b>	<b>0,00</b>	<b>3.783.213.072.486,76</b>
Gastos de Personal	10.386.000.000,00	1.376.000.000,00		11.762.000.000,00
Adquisición de Bienes y Servicios	3.660.000.000,00			3.660.000.000,00
Transferencias Corrientes	644.422.000.000,00	3.123.414.681.482,76		3.766.595.072.486,76
Otras transferencias-distribución previo concepto DGPPN	30.967.000.000,00		-29.725.391.004,00	0,00
Atención de desastres y emergencias en el territorio nacional-Fondo Nacional de gestión del Riesgo de Desastres*	613.397.000.000,00	3.123.414.681.482,76	29.725.391.004,00	3.766.537.072.486,76
Gastos por tributos, multas, e intereses de mora	1.196.000.000,00			1.196.000.000,00
<b>SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA</b>	<b>167.403.757,00</b>			<b>167.403.757,00</b>
<b>INVERSIÓN</b>	<b>79.300.000.000,00</b>	<b>256.326.366.854,00</b>	<b>0,00</b>	<b>335.626.366.854,00</b>
Asistencia para fortalecer técnicamente a las entidades territoriales en la implementación de los componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Nacional	1.867.173.689,00			1.867.173.689,00
Fortalecimiento de la implementación, seguimiento y evaluación del componente programático del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con los actores que conforman el SNGRD. Nacional	1.052.614.463,00			1.052.614.463,00
Fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastres en la Zona de Amenaza Volcánica Alta-ZAVA del volcán Galeras Pasto, Nariño, la Florida	5.725.209.492,00			5.725.209.492,00
Fortalecimiento financiero de la política nacional de gestión del riesgo de desastres en el territorio nacional. BPIN 2020011000069	40.000.000.000,00	256.326.366.854,00		296.326.366.854,00
Fortalecimiento financiero del fondo para el desarrollo integral del distrito especial de Buenaventura-Fonbuenaventura Buenaventura-(Previo concepto DNP)	20.000.000.000,00			20.000.000.000,00

Fortalecimiento y actualización del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD	10.655.002.356,00			10.655.002.356,00
<b>TOTAL</b>	<b>739.131.403.757,00</b>	<b>3.381.117.048.336,76</b>	<b>0,00</b>	<b>4.119.006.843.097,76</b>

Fuente: UNGRD 2022

Como se advierte, la tendencia en la proporcionalidad de la destinación se mantiene con respecto a la observada en la tabla 1, es decir que aún después de la adición de recursos el funcionamiento ocupa un 91.84% mientras la inversión solamente cuenta con el 8,14%. La gran diferencia se encuentra en la asignación que se realizó para el rubro de atención de desastres y emergencias en el territorio nacional a través del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, que ascendió a los 3.7 Billones de pesos, lo cual en principio se destaca como un acierto en la medida que es a través del FNGRD que se realizan todas las erogaciones para la atención de emergencias y desastres dentro del marco regulatorio que establece la ley 1523 de 2012.

Prueba de lo antes afirmado se aprecia con la expedición del Decreto 2113 de noviembre de 2022, también llamado “Colombia Vital”, a través del cual se declara la Situación de Desastre de Carácter Nacional, y para cuya implementación es absolutamente necesario desarrollar el articulado contenido en la ley, por ejemplo, en aspectos como los siguientes: Decretoria de desastre, Transferencia de recursos desde el FNGRD, Formulación de un Plan de Acción, Seguimiento y Evaluación del Plan de Acción, Gestiones pertinentes para la consecución de recursos suficientes y necesarios para que el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Se realizará el llamamiento internacional con el fin de solicitar el apoyo que se requiera para la atención del desastre declarado. (Ley 1523 de 2012, Artículos 43, 50, 61, 65, 80)

Del referido caso, es importante destacar que dentro de la obligatoriedad que establece el Artículo 61 de la Ley 1523 para la formulación de un Plan de Acción Específico dirigido a atender diferentes aspectos del desastre, se encuentran una serie de líneas de intervención que aparte de orientar la gestión de la atención en sus aspectos más inmediatos, también esbozan la ruta sobre la cual sería posible desarrollar la temática inherente a la Compensación y Reparación de Víctima del Desastre en procura de lograr mejores efectos positivos en el largo plazo.

Según la Ley 1523 de 2012, el Plan de Acción Específico se desarrollará mediante las siguientes líneas de intervención:

### **Estrategia 1: Respuesta humanitaria**

Línea de intervención 1.1. Servicios generales de respuesta

Línea de intervención 1.2. *Hambre cero y empleo de emergencia*

Línea de intervención 1.3. Subsidios a los agroinsumos y producción de alimentos de ciclo corto

Línea de intervención 1.4. Respuesta a emergencias viales

## **Estrategia 2: Recuperación temprana**

Línea de intervención 2.1. *Medios de vida, impacto humano y restauración de derechos*

Línea de intervención 2.2. Recuperación de sistemas cenagosos y humedales para regulación y amortiguación de crecientes

Línea de intervención 2.3. *Almacenamiento y distribución de alimentos a través de cadenas productivas locales*

Línea de intervención 2.4. *Relocalización transitoria, retorno y reasentamiento en diferentes modalidades*

Línea de intervención 2.5. Restablecimiento de conectividad y movilidad regional de la red vial

## **Estrategia 3: Adaptación y recuperación para el buen vivir**

Línea de intervención 3.1. *Economía productiva para la vida y soberanía alimentaria*

Línea de intervención 3.2. *Recuperación de ecosistemas y ordenamiento del territorio alrededor del agua*

Línea de intervención 3.3. Centros públicos de adquisición y comercialización de alimentos

Línea de intervención 3.4. *Hábitat sostenible*

Línea de intervención 3.5. *Red vial comunitaria para la producción y la soberanía alimentaria*

(Ley 1523 de 2012, Artículo 61)

Para cada una de las Estrategias antes referidas, que se encuentran contenidas en el Artículo 4 del decreto 2113 de 20202, hemos señalado las líneas de intervención que a nuestro juicio

podrían servir como referente para que, hacia el futuro inmediato la aplicación integral de la Política de Gestión de Riesgo de Desastres pueda implementarse con un verdadero enfoque sistémico y de esta manera lograr la sostenibilidad requerida para el proceso de atención de víctimas de desastre. Las citadas líneas de atención son las siguientes:

**Tabla 4. Estrategias y Líneas de Intervención Plan de Acción Específico (Artículo 4, Dec. 2113)**

<b>Estrategia 1. Respuesta humanitaria</b>	
Línea de Intervención 1.2	<i>Hambre cero y empleo de emergencia</i>

<b>Estrategia 2. Recuperación temprana</b>	
Línea de Intervención 2.1	<i>Medios de vida, impacto humano y restauración de derechos</i>
Línea de Intervención 2.3	<i>Almacenamiento y distribución de alimentos a través de cadenas productivas locales</i>
Línea de Intervención 2.4	<i>Relocalización transitoria, retorno y reasentamiento en diferentes modalidades.</i>

<b>Estrategia 3. Recuperación temprana</b>	
Línea de Intervención 3.1	<i>Economía productiva para la vida y soberanía alimentaria</i>
Línea de Intervención 3.2	<i>Recuperación de ecosistemas y ordenamiento del territorio alrededor del agua</i>
Línea de Intervención 3.4	<i>Hábitat sostenible</i>
Línea de Intervención 3.5	<i>Red vial comunitaria para la producción y la soberanía alimentaria</i>

Fuente: Decreto 2113 de 2022 (<https://www.funcionpublica.gov.co/>)

A pesar que en años anteriores también se han creado y reglamentado el marco jurídico de algunas estrategias para enfrentar desastres naturales, como es el caso de Colombia Humanitaria en 2012, y de esta manera poder actuar con relativa diligencia, no es difícil ratificar que su alcance fue eminentemente inmediatista, con significativas inversiones de corto y mediano plazo especialmente en lo relacionado con la reposición de infraestructura física, pero en mucha menor proporción se documentan los procesos de incidencia social de mediano y largo plazo. Se debe

aclarar que, el contexto social en nuestro abordaje va más allá de los beneficios que obtienen las personas con el mejoramiento de los medios de vida requeridos para su subsistencia (p.e. Viviendas) y se focaliza con mayor profundidad en los elementos que eventualmente podrían mejorarse desde esta perspectiva hacia el largo plazo.

En la siguiente tabla se sintetizan los rubros más significativos sobre los cuales esta iniciativa tuvo mayor intervención.

*Tabla 5. Inversiones Colombia Humanitaria*

<b>Presupuesto de \$5.5 billones de pesos</b>	
<b>Ayuda Humanitaria</b>	<b>Rehabilitación</b>
1.132.104 kits de Ayudas Humanitarias entregadas	4.237 obras de infraestructura realizadas en todo el Territorio Nacional
152 mil auxilios de arriendo asignados	Realización de 27 convenios con Entidades Nacionales para la ejecución de 4.392 millones de pesos.
Más de 5 mil albergues construidos	Acompañamiento Social a más de 16 mil familias
Más de 98 mil viviendas reparadas	Recuperación de Medios de Vida para beneficio de 32 mil personas

Fuente: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Colombia-Humanitaria.aspx>

A pesar de haber contado con cuantiosos recursos para atenderla emergencia, “la magnitud de la tragedia desbordó los mecanismos públicos tradicionales de atención de desastres de la época” (<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Colombia-Humanitaria.aspx>). Esta expresión podría ser un indicativo de que en ocasiones los limitantes para la eficiente atención

de desastres no está condicionada únicamente por la disponibilidad de recursos económicos, es necesario además, contar con una coherente y cohesionada institucionalidad capaz de manejar las situaciones inherentes, lo que se esperaría suceda en la actualidad con las ventajas que implica para el país disponer hoy de herramientas tan importantes como el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

### **6.3 Marco Teórico y Conceptual**

A partir de este capítulo la atención estará centrada en la realización de un análisis detallado de algunos conceptos que en función de la claridad obtenida, pueden llegar a constituirse en argumentos lo suficientemente válidos para eventualmente ser tenidos en cuenta e incluirse en las políticas públicas que respaldan la gestión del riesgo de desastres en Colombia.

#### **6.3.1 Delimitación Conceptual sobre Víctima y Damnificado**

Tradicionalmente estos dos vocablos han sido entendidos como sinónimos, sin embargo, es preciso relacionar que para algunos autores existen ciertas diferencias no solo etimológicas, sino que incluso parten desde la psicología, lo que en términos teóricos hace que difieran en su significado e implicaciones, alejándolos al punto de no considerarlos equivalentes.

En este sentido, se realiza un análisis detallado de las diferencias que rodean estas dos expresiones, debiéndose comenzar por revisar ciertas implicaciones que se dan desde el punto de vista psicológico, y para ello el citado autor se plantea el siguiente interrogante, *¿Quién fue*

*suficientemente dañado como para sufrir desvalimiento y no sólo se hace visible al resto, sino que lo conmueve, despertando compasión? (Zabala, M.F.2020)*

Para dar respuesta al anterior cuestionamiento, se deben tener en cuenta aspectos como, cuáles son las condiciones psicológicas de un sujeto al momento de saber del daño, debido a que esta condición lo hace en mayor o menor medida sensible al sufrimiento de los demás. También inciden en esa percepción, los valores que tengan los individuos a título personal o colectivo como sociedad, para calificar ciertos daños y relacionarlos con otros grupos que califican como más vulnerables.

Con lo anterior surge entonces otra pregunta, ¿A quién se elige como víctima? Según lo plantea el mismo autor, “a alguien que, además de ser vulnerable, sea lo suficientemente parecido a cualquiera de nosotros pero que esté lo suficientemente distante de nosotros como para poder pensarlo diferente” (Zabala, M.F.2020), lo que al final deja esa elección a lo que en la mayoría de los casos se encuentra determinado por las creencias religiosas o por planteamientos ideológicos.

En cualquiera de los dos casos, el resultado es la “victimización”, situación ésta, que para abordarla es necesario imprimirle más a fondo un cuestionado valor social conocido como altruismo, a partir del cual se le da alcance a las diferentes actuaciones que surgen para la atención de las víctimas, es decir que dependiendo del nivel de altruismo que haya por parte de quienes toman las decisiones, en esa misma proporción se medirá la cantidad y efectividad de la atención.

Sin embargo, el autor llama la atención sobre dos aspectos que es necesario considerar al hablar de “víctimas”, el primero tiene que ver con lo que a su parecer puede llegar a ser una manera de ejercer violencia sobre el individuo, debido a que “en el imaginario la víctima es alguien que tiene su capacidad perceptiva, emocional e intelectual disminuida por el sufrimiento” (Zabala, M.F., 2020) y se le asigna escasa posibilidad de soportar y reponerse a las adversidades. Pero, de otra parte, se sugiere, que el afectado también podrá obtener ciertos beneficios de esta condición debido a que ello le permite ser reconocido y que la sociedad vaya en su ayuda.

En la misma línea de análisis, Zabala, M.F, (2020) plantea someramente las diferencias que hay frente al vínculo que existe con la denominación de Damnificado, refiriéndose a ellos como “testimonios vivientes” y que generalmente son los primeros destinatarios de la asistencia y las ayudas de reparación de los daños, poniendo de presente que, en comparación con las víctimas, éstas se caracterizan por permanecer más tiempo en la memoria de las sociedades; ello sustentado en los siguientes aspectos:

- Actúan como sustento para conservar viva la “memoria social” que se relaciona con los eventos catastróficos;
- Enmiendan el descuido individual, social y estatal;
- Alivian el malestar que provoca la presencia del sufrimiento mediante el traslado del “mal” hacia quien ocasionó el daño.
- La afinidad colectiva permanece, haciendo que los colectivos sociales se identifiquen con una “causa común”

De manera concluyente, en relación con las diferencias entre estos dos conceptos el autor destaca que, en los casos en que los individuos o las sociedades se catalogan como damnificados, siempre reconocen que el daño proviene de afuera, lo que los habilita para reclamar que “o bien aquel que les infringió el daño o bien quien debió haberlo evitado deberán repararlo, compensarlo o, por lo menos, aliviarle de algún modo su sufrimiento” (Zabala, M.F, 2020), es así como se establece el sistema de las indemnizaciones, como la forma en que las sociedades se hacen responsables de reconocer los daños causados a sus integrantes cuando haya suficientes elementos para ser catalogados de tal forma y que estos hayan sido infringidos sobre “aquellos a quienes la sociedad decidió proteger”.

### **6.3.2 Ámbito conceptual del significado de Víctima**

El tema asociado con Víctimas es tan antiguo como la humanidad misma, y básicamente se utiliza bajo tres circunstancias específicas: actos delictivos, conflictos armados y desastres naturales.

A este respecto, Gorra, D. G. (2012), refiere que la resultante de afectaciones a personas donde se involucran armas, sean estas para la comisión de delitos o por su uso en conflictos armados, se le denomina víctimas, ya sea que se encuentre herida o fallecida, lo que supone una referencia específica a daños corporales, el concepto incluye también a quienes sin estar involucrados sufren las consecuencias de ese tipo de situaciones, por lo que usualmente se les denomina daños colaterales.

Al igual que en el caso antes mencionado, según el mismo autor, también se le llama víctima a quienes sufren las consecuencias de un desastre natural (terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas, etc) a través de daños corporales ya sean heridos o muertos; en tanto que, a quienes sufren solamente perjuicios de carácter patrimonial reciben la denominación de damnificados.

Ante la diversidad de acepciones que se pueden encontrar frente a este concepto, hoy en día el estudio de las víctimas se considera una temática multidisciplinar la cual ha sido elevada a una nueva categoría denominada “Victimología” referido de esta manera por primera vez en el año 1945 por el profesor Benjamín Mendelsohn, citado por Gorra, D. G. (2012) quién afirma que, “como fruto de ese "redescubrimiento" de la víctima, las legislaciones de distintos países han receptado iniciativas y propuestas como son, los programas de compensación, de restitución y de auxilio a la víctima”, como es el caso de la Provincia de San Luis (Argentina) en cuyo Código Procesal Penal (Art. 92) se ha incorporado la figura del “Particular Damnificado” como nuevo sujeto procesal.

Algunos autores sostienen que, la categorización de los *afectados* por eventos catastróficos es responsabilidad del Estado, es quien modela la mentalidad y las prácticas que se deben seguir (Bourdieu (1997) citado por Zenobi, D. S. 2017). Es por ello por lo que, el estado debe utilizar las políticas Públicas como instrumentos que orienten la percepción que debe tener la sociedad sobre todos aquellos aspectos que se consideran problemáticos y simultáneamente definir las posibles soluciones. Bajo este criterio, es posible inferir de manera preliminar que nuestra actual política de Gestión de Riesgo de Desastres, a todas luces, adolece del tratamiento diferencial que deben tener las víctimas y los damnificados y por ende tampoco establece o separa los instrumentos que se deben utilizar en cada caso.

Ejemplo de lo anteriormente anotado, se verifica al revisar lo **sucediso** en el marco de la tragedia del 30/12 (incendio ocurrido en Buenos Aires en la noche del 30 de diciembre 2004, conocido como la Tragedia de Cromañón) en el que murieron 194 jóvenes asfixiados durante un concierto de Rock, la política pública generada para la atención de tal tragedia, definió como víctimas a, *“Aquellos que sufrieron la pérdida de un familiar directo, se encuentran atravesando un período de duelo cuyas consecuencias pueden derivar en momentos de extrañamiento, estados de depresión y pérdida del sentido de la vida”* (Zenobi, D. S. 2017), y a partir de la cual se dispusieron las ayudas económicas no solamente para las referidas víctimas, sino también para los sobrevivientes, pero que sin embargo, para ambos casos tal condición debía estar abalada por un dictamen médico que certificara efectivamente los efectos psicológicos o psiquiátricos sobre los afectados.

Resulta interesante además que, posterior al evento trágico (dos años después) el gobierno impulsó una nueva política pública denominada, “Programa de atención a los damnificados de la tragedia de Cromañón” (Zenobi, D. S. 2017), La cual reafirmaba la necesidad de generar una herramienta de registro para conocer a la población beneficiaria, bajo el siguiente postulado: *“Resulta prioritario el diseño e implementación de una herramienta de relevamiento de datos que permita determinar cuál es la situación actual de los destinatarios.”* (Zenobi, D. S. 2017), en este contexto, a los de familiares y sobrevivientes ya no se les cataloga como las *víctimas* y en su lugar se reconocen más acertadamente como *damnificados*, con ello, esta iniciativa programática lo que intentó fue crear las condiciones para diferenciar a la comunidad que debía atender.

Queda en evidencia que, al interior de las políticas públicas es absolutamente necesaria la incorporación de nuevos elementos orientados a definir, desarrollar y evaluar programas de prevención y atención psicosocial dentro del marco de la Psicología de la Emergencia, centrados en un enfoque orientado a la promoción de la salud y el desarrollo de la resiliencia. (APA, 2013; Echeburua & Corral, 2007; UNISDR, 2014), citados por Cepeda, C. A., & Lapolla, S. A. (2016).

En concordancia, para el caso colombiano, y partiendo de los lineamientos vinculantes de la ley 1523 y de los postulados para la Reducción del Riesgo de Desastres establecidos por la ONU, (2014), en el espíritu de la ley deben incorporarse nuevos criterios que ayuden a prevenir problemas de salud mental y a favorecer el ajuste saludable y la calidad de vida de la población víctima del desastre.

### **6.3.3 La Víctima en el contexto colombiano**

El análisis del concepto de víctima en Colombia quizás puede tener un significado un tanto diferente a como se define en otros lugares del mundo, en el sentido que, desde hace muchos años, tal vez desde comienzos del siglo XX, este término viene siendo acuñado a todas aquellas personas que han sufrido las consecuencias de la violencia política que ha vivido el país durante ese período y hasta nuestros días. No obstante, es necesario precisar que los eventos que se asocian a este vocablo, según lo reportado por, Gutiérrez de Piñeres, B. C, (2009) son de índole mucho más amplia, como por ejemplo, catástrofes naturales, accidentes y delitos, dando lugar por ende, a diferentes procesos de victimización y que llevan a quienes la padecen a sufrir la interrupción del normal desarrollo de sus actividades en términos económicos, políticos, sociales, psicológicos y biológicos, o incluso a la pérdida de la vida misma, haciendo la salvedad que el

efecto no se detiene allí, sino que se extiende a familiares, amigos, comunidad e incluso a quienes fueron los agentes causales de tales situaciones. (Palacio 2001, citado por Gutiérrez de Piñeres, B. C, 2009).

Sin embargo, más allá de la connotación semántica que se le pueda brindar al término y su estrecha relación con las implicaciones jurídicas asociadas a la criminalística o a cualquiera de las formas de violencia que dan en Colombia, para los propósitos de la presente investigación se debe considerar que una aplicación más asertiva de los aspectos inherentes a la victimización en materia de políticas públicas para la gestión de riesgo de desastres, lo constituye lo que algunos autores denominan “victimización secundaria”, entre éstos, Kreuter, 2006; Soria1998, citados por Gutiérrez de Piñeres, B. C, (2009), quienes la definen como, las consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas negativas que dejan las relaciones de la víctima con el sistema institucional en general, lo que a la vez se convierte en una ruptura entre las legítimas aspiraciones tienen las víctimas y la obligatoriedad que tiene el estado para resarcir el sufrimiento psicológico y físico que ha causado el evento, dejando con ello a las personas y comunidades, casi que abandonadas a su suerte.

A medida que se profundiza en el verdadero alcance que tiene la temática sobre victimización, es posible evidenciar que este es un aspecto al que, en el espíritu normativo de la gestión del riesgo en Colombia, no se le ha brindado la relevancia y el lugar que debe ocupar, y en consecuencia marca un vacío de grandes proporciones que debe comenzar a llenarse lo antes posible, a partir de la revisión y eventual ajuste de la ley 1523 de 2012.

Este es un proceso que no debe ser desarrollado unilateralmente por los legisladores en la medida que para lograr un primer avance la dirección sugerida, se debe comenzar por realizar estudios que definan con algún grado de certeza, ciertos determinantes que tienen relación directa con la victimización, son éstos, las características sociales y económicas de las potenciales víctimas (Vélez, L. F., & Banguero, H. 1999), pues en principio, es a partir de estas dos variables que se hace posible la elaboración de un mapa de los individuos o comunidades con mayor riesgo ante la potencial ocurrencia de eventos catastróficos y con ello la definición o categorización de las posibles víctimas, recogiendo de esta manera los insumos necesarios para las actuaciones que desde la institucionalidad se deben asumir a través del tiempo.

En consecuencia, no pareciera existir incompatibilidad alguna al pretender desenmarcar los conceptos de víctima y victimización del encuadre jurídico tradicional e histórico que se le ha dado hasta ahora a esta temática, y poder elevar su categoría e implicaciones a un contexto más amplio e incluyente, como lo es la política pública de gestión de riesgo de desastres en Colombia, brindándole a quienes han sufrido el rigor de éstos; escenarios que garanticen la sostenibilidad de los procesos de compensación y reparación posteriores a la ocurrencia de tales eventos.

#### **6.3.4 Ámbito conceptual del significado de Damnificado**

Como se ha mencionado en anteriores párrafos del presente trabajo, usualmente la tendencia es a utilizar indiscriminadamente el término “damnificado” como un sinónimo de víctima o afectado, lo que en términos generales ha conducido a que en materia de gestión del riesgo de desastres se aborden algunos aspectos de forma muy parcializada, pero que específicamente se relacionan con la condición de damnificado; como por ejemplo, las temáticas de percepción del

riesgo que tienen las comunidades y el comportamiento de las poblaciones frente al mismo, sin embargo, en los últimos años se han desarrollado una serie de trabajos tendientes a incorporar conceptos más amplios, como la vulnerabilidad social subjetiva, la cual según lo definido por Pérez, Agurto y Arteaga (2012), citados por Díaz, J. S. S., & Callejas, D. F. (2016), ha venido cobrando relevancia a partir del tsunami de 2010 en las costas de Chile. Los citados autores, han acuñado el término *vulnerabilidad social subjetiva*, el cual definen como la “situación de propensión al daño que es facilitada por procesos de significación, construidos culturalmente por los sujetos, en relación a sí mismo y a su entorno, en un contexto sociohistórico determinado por el desastre”

Partiendo de la anterior conceptualización, se aprecia cómo también desde el contexto internacional se está desarrollando y ampliando el alcance de la temática en cuestión, tratando de llevar el proceso a una dimensión más subjetiva de lo que implica el desastre, desde la propia experiencia de aquellos que han sido rotulados como “damnificados”, permitiendo obtener un mayor entendimiento de sus efectos directos o indirectos sobre los individuos y de la valoración de las acciones desplegadas por el Estado ante este tipo de situaciones.

El referido trabajo, tiene en esencia idéntico propósito al desarrollado por la presente investigación, en el sentido que lo que se pretende es la eventual incorporación en los instrumentos normativos y de política, de un nuevo alcance en cuanto a definición de los términos asignados a los afectados por eventos desastrosos, para lo cual el espectro de la *dimensión subjetiva de la vulnerabilidad social* se configura como un nuevo concepto de alta injerencia estructural que va a posibilitar la ampliación tanto teórica como práctica de este aspecto de las políticas públicas de Gestión del Riesgo de Desastres en el contexto latinoamericano, lo que deja entre ver la imperiosa necesidad que tienen los diferentes países de

la región, de avanzar con solidez en estos aspectos dado que comparten la misma propensión al riesgo de desastres por su ubicación en el cinturón de fuego del pacífico.

De este modo, Diaz, J. S. S., & Callejas, D. F. (2016) confirman que cuando se hace referencia al concepto de “damnificado” se debe tener claro que, más allá del significado lingüístico del vocablo, que se configura como un [adjetivo](#) y se emplea para calificar a quien sufrió un perjuicio importante, que además deriva del verbo **damnificar** que hace alusión a provocar un daño, un detrimento, un menoscabo o una lesión, se debe profundizar un poco más en su alcance y por esta razón se define más ampliamente como, el sujeto que se ve afectado en lo material por un evento traumático, menospreciando sus recursos, experiencias y tácticas individuales y colectivas para afrontar este tipo de situaciones. (Definición. de 2023)

Como se puede apreciar, según la anterior definición, aquí ya es posible detectar una diferencia importante frente a lo definido para víctimas desde la óptica que, aunque en los damnificados se pueden considerar afectaciones de carácter físico o psicológico, el elemento principal que los caracteriza corresponde a los daños y pérdidas estructurales (infraestructura de vivienda, vías de comunicación, servicios públicos, etc) tanto en forma individual como colectiva, situación que evidentemente puede tener vínculos emocionales que fortuitamente pueden llegar a desencadenar en traumatismos anímicos haciendo migrar necesariamente al damnificado hacia la condición de víctima del desastre o situación traumática.

Con el contexto anteriormente referido, pareciera comprobarse que la política de gestión de riesgo de desastres en Colombia, efectivamente adolece de un tratamiento diferenciador que proporcione un manejo integral y sistemático, a cualquiera que sea la condición resultante de los

eventos catastróficos para las personas o comunidades que los enfrentan, motivo más que suficiente para sustentar la necesidad de iniciar procesos tendientes al ajuste o modificación de los actos administrativos que soportan la mencionada política y hacer de ésta el instrumento idóneo y suficiente en la atención de desastres.

## **6.4 Estudio de Caso Colombiano**

### **6.4.1 El Desastre de Mocoa**

Como es de amplio conocimiento, Colombia es un país proclive a los desastres naturales de diferente índole, situación que es reforzada especialmente por su ubicación geográfica en el hemisferio occidental del planeta, lugar donde confluyen una serie de condiciones geológicas, geomorfológicas y climáticas, las que aunadas a la actividad humana potencializan el impacto de tales desastres, cuyos efectos devastadores se encuentran en relación directa con la ocupación que realizan las comunidades sobre las zonas de riesgo sin la debida planeación y donde a través de la historia se han presentado eventos de significativa importancia asociados a terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, inundaciones, sequías y deslizamientos de diferente dimensión.

En este contexto, y para ejemplificar solamente con un evento, a continuación, nos referiremos al desastre ocurrido en la ciudad de Mocoa en el año 2017, revisando someramente las implicaciones que éste tuvo para la comunidad, la institucionalidad y el entorno en general de este territorio.

En la madrugada del 31 de marzo al 1 de abril del referido año, un sector de la ciudad de Mocoa, capital del departamento de Putumayo (Colombia) fue objeto del desbordamiento de los

ríos Mulato, Sangoyaco y Taruca por causa de las intensas lluvias de los días precedentes y que afecto a 17 barrios con un saldo de aproximadamente 200 personas fallecidas. Ante un evento de tan inmensas dimensiones, surge el gran interrogante de si esta era una catástrofe predecible, máxime cuando el país cuenta con un instrumento tan supremamente elaborado como es la Ley 1523 de 2012 y que en teoría ha sido construido no solamente para la atención de desastres sino que de hecho centra gran parte de su esencia en la estructuración de mecanismos para la prevención, generación de información y financiamiento de tales aspectos, pero que sin lugar a dudas el citado evento logró demostrar que en la práctica es bastante poco lo que la norma por sí sola puede lograr ante la usencia de compromiso no solamente de las instituciones sino lo que es más importante, de quienes las lideran y por ende de las comunidades mismas, las cuales de alguna manera también tienen su cuita de responsabilidad ante situaciones como esta.

Lo anterior queda corroborado, según lo refiere, Peñas, V. (2017) cuando cita el trabajo de tesis doctoral de Saira Patricia Romo, denominado “Flood risk estimation on the banks of Mulato River (Mocoa-Colombia)” el cual fuera presentado en el año 2015 y publicado en 2016, en el que con suficiente antelación y sustento técnico advertía que, “...La mayor afección de la amenaza se presenta sobre área urbana, donde 7,5 ha están en amenaza por alta inundación y 20,2 ha en amenaza media. Alrededor de 167 viviendas se localizan en área amenazada media y 17 en amenaza alta, donde se localizan 17 familias que suman 58 personas. Así mismo, existen diferentes infraestructuras afectadas por la amenaza, como son: puentes, establecimientos productivos y recreacionales...”, documento que pasa a formar parte de otra serie de informes y advertencias que sobre el tema se realizaron por diferentes instancias, pero que al final todos dejan sin piso las afirmaciones de algunos que sostienen que este tipo de tragedias no son previsibles, lo que sin duda compromete significativamente al estado asignándole un inmensa

cuota de responsabilidad especialmente en aspectos como la atención de quienes pasan a ser consideradas como víctimas de primer y segundo orden (entiéndase fallecidos y damnificados) y por quienes también es el mismo aparato estatal el que debe responder a través de la aplicación de estrategias de compensación y reparación, hoy asuntes en la normatividad vigente, la que por demás puede ser catalogada como inoperante más que insuficiente.

En consecuencia, y en armonía con lo afirmado por Santamaría, J. E. V (2018), el caso de Mocoa se convierte en un excelente modelo para evidenciar que “a pesar de los pronósticos, avisos y estudios previos, en Colombia el asunto de la gestión del riesgo no se ha tomado con suficiente seriedad”, lo que nos lleva a confirmar que aún falta mucho camino por recorrer no solo para hacer de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres una verdadera herramienta de trabajo en esta materia, sino lo que es aún más preocupante, la ausencia de verdaderas estrategias para atención integral de las víctimas.

Prueba de ello, se constata con lo afirmado por el director de la UNGRD, Olmedo López, casi siete años después de la avalancha, quien anunció la decisión de suspender algunos contratos de obra, concluyendo que actualmente el proyecto Sauces II Mocoa, el cual consta de 909 viviendas está desfinanciado en 125.000 millones de pesos, debido a que éste no tenía licencia y se ejecutaba en sobre un cuerpo de agua poniendo en riesgo a la población.

Esta situación ha llevado a que, “en marzo de 2022, la Contraloría General de la República enviara una advertencia al entonces director de la UNGRD, Eduardo José González, por los riesgos de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa a los intereses públicos que

acarrea esta situación. Esta advertencia hacía eco a una que se hizo en noviembre de 2021".  
(Infobae, 2023)

## **7. METODOLOGÍA**

El desarrollo metodológico de este estudio se define como de carácter cualitativo con un enfoque exploratorio analítico, no experimental, que fundamenta su desarrollo en dos elementos principales, la consulta y análisis de fuentes secundarias y, en segundo término, el levantamiento de información primaria a partir de entrevistas estructuradas cuyos resultados se tabulan y analizan a la luz de las consideraciones tanto de las fuentes secundarias como del criterio propio de los investigadores.

Desde esta perspectiva, el marco referencial de esta metodología hace referencia explícita a la intención que se plantea al describir, en todos sus componentes principales, una realidad. Mediante este tipo de investigación, que utiliza el método de análisis, se logrará caracterizar nuestro objeto de estudio y las situaciones particulares que lo afectan, señalando sus características y propiedades.

### **7.1. Metodología Entrevistas:**

Se desarrollaron entrevistas presenciales semiestructuradas con actores organizacionales, con el propósito de establecer de qué forma las instituciones intervienen dentro del proceso de gestión y actuación al interior del territorio, y de esta forma visualizar tempranamente el alcance de los objetivos trazados para la investigación, lo cual se logra al comparar los resultados de la gestión con la realidad conocida a partir de la información de campo y los referentes bibliográficos.

**Instrumento:** Se recolectó la información en campo mediante un cuestionario autoadministrado (30 minutos en promedio), conformado por preguntas enfocadas a lograr definir la percepción que el entrevistado tiene sobre la ley 1523 de 2012 y la política de gestión de riesgo como instrumento de aplicación, con un enfoque principal orientado a medir la viabilidad de su posible ajuste en aspectos de crucial relevancia relacionados directamente con el tratamiento que al interior de la política se le da actualmente a las víctimas y damnificados, además de recoger algunas consideraciones sobre los procesos de compensación y reparación a que éstas tienen derecho.

## **7.2. Revisión de Información Secundaria**

La recolección de información se realizó a partir de la consulta documental proveniente de trabajos y experiencias realizadas por organizacionales públicas y privadas, con el propósito de establecer el alcance que cada una tiene en el ámbito de aplicación de la política, definiendo la relación que tal información tiene en función de los temas inherentes a la investigación, desde la perspectiva de la gestión del riesgo, como también de los aportes de carácter técnico necesarios para sustentar el logro de los objetivos específicos propuestos .

## **7.3. Marco Muestral:**

Con el fin de obtener una muestra representativa de los diferentes actores institucionales y partiendo del hecho ya descrito sobre el alcance y características de que enmarcan una investigación de carácter exploratorio y cualitativo, se realizó una revisión detallada de cuáles y cuántos podrían ser aquellos de mayor relevancia e incidencia en el proceso, tanto de gestión como de aplicación de los instrumentos normativos, seleccionado a 17 expertos en el tema, los cuales se encuentran vinculados a la institucionalidad pública, privada, académica y la comunidad, tanto del orden local, regional y nacional.

## **7.4. Diseño de trabajo:**

El diseño del trabajo se caracteriza por su flexibilidad en cuanto a ciertas decisiones que son tomadas durante el transcurso de la investigación, por ejemplo, en temas relacionados con el

cronograma y el presupuesto, fijación de espacios y de compromisos para la realización de las encuestas, mecanismos para el acercamiento con los actores institucionales, entre los más relevantes.

### **7.5. Definición del problema:**

La definición del problema se orientó básicamente a determinar el alcance o incidencia que hasta la fecha ha tenido la aplicación de la ley 1523 y la política de gestión del riesgo de desastres en función del tratamiento dado a los afectados post-desastre. A partir de esta definición se explicará de forma concisa cuál es la barrera que plantea el problema frente al estado actual de las cosas en el territorio. La idea primordial con este enunciado es que sea completamente el objetivo y se enfoque en los hechos del problema, tratando de dejar fuera la subjetividad de las opiniones.

### **7.6. Análisis de Información:**

Posterior a haber codificado la información a partir del análisis de los resultados obtenidos, se procede a la interpretación de la información, lo que en los estudios cualitativos consiste en desentrañar las estructuras de significación y en determinar su campo social y su alcance. En este caso, se realizará una calificación de las respuestas en función de la incidencia (Alto, Medio, Bajo) para posteriormente realizar una agrupación de estas y mediante una sumatoria

y promedio aritmético medir el porcentaje respectivo que dé cuenta del grado de incidencia en forma individual de cada aspecto preguntado y posteriormente obtener el promedio global.

### **7.7. Informe y validación de la información:**

Así las cosas, del proceso metodológico se deduce que tiene como propósito fundamental garantizar su validez, tanto durante todo el proceso de levantamiento de información (primaria y secundaria) como de la organización y estudio de esa información, pues no se trata de reportar resultados manipulados sino de establecer conclusiones a partir de análisis certeros y confiables que faciliten la toma de decisiones en beneficio de los territorios y las comunidades que los habitan, motivo por el cual el concepto de validación de la información se circunscribe solamente a la fiabilidad de la misma y a su coherencia en función de los resultados obtenidos.

El uso del proceso metodológico empleado en esta investigación garantiza el logro de los objetivos propuestos en todas sus dimensiones, si se tiene en cuenta que, posibilita desde la teoría y la recolección de información a partir de fuentes primarias fiables, la identificación de problemáticas que conducen a la realización de análisis críticos que abren los espacios necesarios y suficientes, según el alcance del presente trabajo para la discusión y el pleno entendimiento de la realidad actual en materia de Gestión de Riesgo, con lo que es claramente posible avanzar en la identificación de nuevos componentes susceptibles de ser incorporados o complementados en los actuales instrumentos de planeación y actuación territorial

## 8. RESULTADOS

Para el análisis e interpretación de los resultados, se procedió a agrupar las respuestas obtenidas de cada entrevistado en una tabla, con cuya información se estableció un rango de calificación de base cualitativa, cuya valoración se estimó en función la relevancia que la Política de Gestión de Riesgo de Desastres brinda actualmente a los procesos compensación y reparación integral de población víctimas de desastre en el marco de un nuevo paradigma de asistencia post-desastre.

Los parámetros utilizados para realizar la correspondiente valoración se definieron según el grado de Relevancia que, a criterio de los investigadores, tuvo cada respuesta obtenida frente a los objetivos planteados en la investigación, para ello las referidas respuestas se clasificaron como, RESPUESTA AFIRMATIVA (RA), RESPUESTA MODERADA (RM) y RESPUESTA NEGATIVA (RN), definiendo para cada una de ellas el siguiente alcance:

<b>RESPUESTA AFIRMATIVA:</b> Corresponde a aquellas respuestas cuyo contenido se asume, se encuentra inmerso con claridad en la Política de GRD y no es sujeto de modificación o ajuste.
--

**RESPUESTA MODERADA:** Corresponde a aquellas respuestas cuyo contenido se asume, se encuentra inmerso parcialmente en la Política de GRD y podría ser sujeto de modificación o ajuste.

**RESPUESTA NEGATIVA:** Corresponde a aquellas respuestas cuyo contenido se asume, NO se encuentra inmerso en la Política de GRD y podría ser sujeto de incorporación.

En el mismo sentido, y para facilitar el análisis de los resultados obtenidos de cada entrevista, el enfoque de las preguntas fue clasificado según su afinidad con los objetivos específicos propuestos para la investigación, de forma tal que a partir de la interpretación sistémica de las mismas se obtenga la visión general que permita concluir consistentemente el logro del objetivo general.

**Objetivo general**

*Identificar y analizar elementos básicos de orientación para una política pública de compensación y reparación integral a población víctima de desastre en el marco de un nuevo paradigma*

Las preguntas del cuestionario que se encuentran enfocadas hacia el primer objetivo fueron las siguientes:

**Objetivo 1.** *Realizar un análisis crítico de política pública de gestión del riesgo de desastres de Colombia en el marco de la compensación y reparación integral a damnificados de desastres*

1. Según su experiencia y conocimiento de la ley 1523 de 2012, considera usted que ésta ha cumplido con las expectativas para la que fue formulada.

2. Cree usted que la Política de Gestión de Riesgo de Desastres abarca suficientemente todos los aspectos que se requiere en materia de atención de emergencias.

3. Considera que las herramientas financieras que provee la ley son accesibles para los entes territoriales, especialmente para la atención de emergencias.

7. Considera usted que la política de GRD en Colombia contiene los elementos necesarios para instrumentalizar la compensación y la reparación de víctimas de desastres de forma integral?

Las preguntas del cuestionario que se encuentran enfocadas hacia el segundo objetivo fueron las siguientes:

<b>Objetivo 2.</b> <i>Discutir y analizar el concepto teórico-práctico de víctima de desastres y sus implicaciones desde la atención integral a damnificados por desastres.</i>
4 ¿Según su criterio, cree usted que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo es funcional y aporta la suficiente organización frente a la atención de damnificados?
6 ¿Cree usted que en materia de gestión del riesgo existe alguna diferencia entre víctima y damnificado?
8 ¿Piensa usted que en la actual política de GRD se incluyen todos los aspectos requeridos para la atención post-desastre de los afectados?

Las preguntas del cuestionario que se encuentran enfocadas hacia el primer objetivo fueron las siguientes:

<b>Objetivo 3.</b> <i>Identificar componentes que coadyuvan a la formulación de una política pública en compensación y reparación integral a víctimas de desastres.</i>
5 ¿Los referentes Latinoamericanos han aportado a la política colombiana de GRD en cuanto al concepto teórico de víctima de desastre y su correspondiente atención post-desastre?
1. Cree importante que en el marco normativo actual se deba establecer con claridad las diferencias entre víctima y damnificado, y actuar en consecuencia.
10 ¿Cree usted que se debería incorporar a la política de GRD la atención psicosocial y la reparación de víctimas en el manejo post-desastre?

Así las cosas, a continuación, se presenta el cuadro consolidado que contiene la información relacionada con las respuestas obtenidas a partir de los 17 encuestados, las cuales han sido marcadas con los colores VERDE, para significar las respuestas Afirmativas; AMARILLO para las respuestas Moderadas y ROJO para las respuestas Negativas.

### *Tipo de Respuesta*

RESPUESTA AFIRMATIVA
RESPUESTA MODERADA
RESPUESTA NEGATIVA

Es muy importante destacar que el grupo de entrevistados estuvo conformado por personas que aunque vinculadas con la temática de gestión de riesgo, su desempeño en el área y profundidad del conocimiento de la política es muy disímil, lo que para el análisis es considerado como una potencialidad que permite un mayor rango de interpretación, aunado a que los entrevistados se encontraban en diferentes partes del país, lo que aporta una mirada más holística en cuanto a la aplicación de la herramienta.

**Tabla 6. Consolidado de respuestas y su Clasificación**

Profesión	Cargo actual y/o desempeñado	Lugar de desempeño laboral	1. ¿Según su experiencia y conocimiento de la ley 1523 de 2012, usted considera que esta ha cubierto los aspectos suficientes para cumplir con las expectativas que usted formula?	2. ¿Cree usted que los instrumentos de atención de emergencias? ¿emergencias?	3. ¿Considera que el aporte de Gestión del Riesgo es significativo para los entes territoriales en atención de emergencias?	4. ¿Según su criterio, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo es funcional y aporta concepto teórico de desastres?	5. ¿Los referentes Latinoamericanos al interior de Colombia tienen alguna diferencia con los referentes de alguna política de GRD en el país?	6. ¿Cree usted que la política de GRD establecida en Colombia realiza los aportes necesarios para instrumentalizar la atención de víctimas de desastres de forma integral?	7. ¿Considera usted que los aportes realizados para la atención de víctimas de desastres de forma integral?	8. ¿Piensa usted que se establecieron los mecanismos para la atención de víctimas de desastres de forma integral?	9. ¿Cree importante que se establezca un marco normativo actual de GRD que deba incorporar la política de GRD de Colombia para la atención de víctimas de desastres de forma integral?	10. ¿Cree usted que el marco normativo actual de GRD de Colombia para la atención de víctimas de desastres de forma integral?
Ingeniero Civil	Ex-Secretario de Planeación e Infraestructura Pública Alcalde de Turbana	Turbana	RN	RN	RN	RN	RA	RN	RN	RN	RN	RA
Especialista en Prevención y Atención de Desastres	Cordinador HSE	Calí - Estación de Bomberos	RM	RM	RM	RA	RM	RM	RM	RM	RM	RA
Bombero	Bombero Oficial	Calí - Estación de Bomberos	RM	RA	RN	RM	RN	RN	RM	RM	RN	RA
Psicóloga	Profesional Ambiental y Social del Equipo de Gestión del Riesgo de EPM	Medellín	RM	RM	RN	RN	RM	RA	RN	RN	RM	RA
Ingeniero en Seguridad y Salud en el Trabajo	Analista en Prevención de Riesgo y Emergencias CLARO	Bogotá	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RM	RN	RN	RA
Abogado	Profesional Gestión del Riesgo Gobernación del Meta	Departamento del Meta	RM	RN	RM	RM	RM	RN	RN	RM	RN	RN
Ingeniero Civil y Administrador de Empresas	Gerente de Aguas de Bolívar S.A. E.S.P. - PDA BOLÍVAR	Cartagena	RA	RA	RM	RM	RM	RA	RN	RM	RM	RA
Administrador Ambiental y de los Recursos Naturales	Ex-Asistencia Técnica para la incorporación de la gestión del riesgo en los instrumentos de planificación territorial UNGRD	Bogotá	RA	RA	RA	RA	RM	RA	RM	RA	RA	RA
Ingeniero Forestal	Directivo de la Oficina Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres de la Gobernación de Caldas	Manizales	RA	RA	RM	RA	RM	RN	RM	RM	RN	RN
Ingeniero Ambiental	Erfuncionario de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)	Medellín	RA	RA	RA	RA	RM	RM	RN	RM	RM	RN
Ingeniero Agrónomo	Consultor en Planificación Territorial y Gestión del Riesgo y Afectado por terremoto de Armenia en 1999	Manizales	RM	RM	RN	RN	RM	RA	RN	RN	RA	RN
Técnico Ambiental	funcionario encargado del Comité de Emergencias del Parque Nacional Natural los Nevados (PINN)	Manizales	RA	RA	RN	RN	RM	RN	RN	RN	RA	RN
Bombero	Integrante del Comité Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Circasia, Quindío.	Circasia (Q)	RN	RM	RN	RN	RM	RN	RN	RN	RA	RN
Ingeniero Civil	Exsecretario de infraestructura del departamento de Caldas.	Manizales	RA	RM	RN	RN	RM	RN	RN	RN	RA	RN
Ingeniero Civil	Funcionario del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Bogotá	RM	RA	RN	RM	RN	RN	RN	RN	RA	RM
Ingeniero Civil	Funcionario del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - VASB	Bogotá	RM	RA	RN	RA	RM	RN	RA	RM	RA	RN
Ingeniero Civil	Contratista del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Bogotá	RA	RM	RM	RA	RM	RA	RA	RM	RN	RN

En los cuadros siguientes, se recogen las respuestas obtenidas y su clasificación para cada una de las preguntas propuestas con su correspondiente análisis e interpretación:

**Resultados Objetivo No.1** *Realizar un análisis crítico de política pública de gestión del riesgo de desastres de Colombia en el marco de la compensación y reparación integral a damnificados de desastres*

<b>TIPO DE RESPUESTA</b> <b>PREGUNTA</b>	<b>RESPUESTA AFIRMATIVA (%)</b>	<b>RESPUESTA MODERADA (%)</b>	<b>RESPUESTA NEGATIVA (%)</b>
1.Según su experiencia y conocimiento de la ley 1523 de 2012, considera usted que ésta ha cumplido con las expectativas para la que fue formulada.	41,17	47,05	11,76
2.Cree usted que la Política de Gestión de Riesgo de Desastres abarca suficientemente todos los aspectos que se requiere en materia de atención de emergencias.	47,05	41,17	11,76
3.Considera que las herramientas financieras que provee la ley son accesibles para los entes territoriales, especialmente para la atención de emergencias.	11,76	35,29	52,94
7.Considera usted que la política de GRD en Colombia contiene los elementos necesarios para instrumentalizar la compensación y la reparación de víctimas de desastres de forma integral?	17,64	23,52	58,82
<b>TOTAL, PROMEDIO</b>	<b>29,40</b>	<b>36,75</b>	<b>33,82</b>

Al revisar los promedios de manera individual se aprecia cierto equilibrio para los tres tipos de respuesta, lo que conduce a pensar que para los entrevistados la política pública de gestión del riesgo de desastres en cuanto al tratamiento que ésta da a las víctimas de desastres en un marco de compensación y reparación parece ser un tema ambiguo cuando se examina de manera integral. Sin embargo, si se toman de manera separada los promedios de las respuestas moderadas y negativas, no es difícil evidenciar que, aunque muy

sutiles las diferencias, se está abriendo la posibilidad de ahondar en este tema y de cierta manera se pone de manifiesto que la actual política no aborda lo suficiente estos aspectos.

Debe destacarse, además, que los porcentajes negativos obtenidos para las 3 y 7 fueron significativamente más altos (**52,94** y **58,82** respectivamente) lo que puede interpretarse como un sentir colectivo sobre la necesidad de mejorar los aspectos relacionados con el acceso a fuentes de financiación para la atención de emergencias y la necesidad de profundizar más al interior de la política en lo relacionado con la instrumentalización de acciones encaminadas hacia la atención de víctimas de desastre con un enfoque sistémico.

**Resultados Objetivo No.2** *Discutir y analizar el concepto teórico-práctico de víctima de desastres y sus implicaciones desde la atención integral a damnificados por desastres.*

TIPO DE RESPUESTA PREGUNTA	RESPUESTA AFIRMATIVA (%)	RESPUESTA MODERADA (%)	RESPUESTA NEGATIVA (%)
	4 ¿Según su criterio, cree usted que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo es funcional y aporta la suficiente organización frente a la atención de damnificados?	35,29	29,41
6 ¿Cree usted que en materia de gestión del riesgo existe alguna diferencia entre víctima y damnificado?	29,41	17,64	<b>52,94</b>
8 ¿Piensa usted que en la actual política de GRD se incluyen todos los aspectos requeridos para la atención post-desastre de los afectados?	5,88	<b>76,47</b>	17,64
<b>TOTAL, PROMEDIO</b>	<b>23,52</b>	<b>41,17</b>	<b>35,29</b>

Para este caso llama la atención que al abordar de manera concreta la temática de víctima y damnificado, al igual que los asuntos relacionados con la atención post-desastre, se obtienen los porcentajes más altos de insatisfacción en las respuestas, el primero de los aspectos con un **52,94%** de percepción negativa, en tanto que, el **76,47%** corresponde al segundo de ellos, dejando ver con claridad que tanto el promedio de respuestas Moderadas (**41,17%**) como Negativas (**35,29%**) superan ostensiblemente el promedio de respuestas afirmativas (**23,52%**), comportamiento que ratifica la posibilidad de intervención de la política en estos componentes.

**Resultados Objetivo No.3** *Identificar componentes que coadyuven a la formulación de una política pública en compensación y reparación integral a víctimas de desastres.*

TIPO DE RESPUESTA PREGUNTA	RESPUESTA AFIRMATIVA	RESPUESTA MODERADA	RESPUESTA NEGATIVA
	(%)	(%)	(%)
5. ¿Los referentes Latinoamericanos han aportado a la política colombiana de GRD en cuanto al concepto teórico de víctima de desastre y su correspondiente atención post-desastre?	5,88	<b>82,35</b>	11,76
9. Cree importante que en el marco normativo actual se deba establecer con claridad las diferencias entre víctima y damnificado, y actuar en consecuencia.	<b>41,17</b>	23,52	<b>35,29</b>
10 ¿Cree usted que se debería incorporarle a la política de GRD la atención psicosocial y la reparación de víctimas en el manejo post-desastre?	41,17	5,88	<b>52,94</b>
<b>TOTAL, PROMEDIO</b>	<b>29,44</b>	<b>37,25</b>	<b>33,33</b>

Teniendo en cuenta que, para este caso, se ha obtenido una relativa paridad en el promedio de los resultados para los tres tipos de respuesta, vale la pena realizar el análisis de manera individual para cada pregunta que conforma el objetivo y de esta forma recoger una conclusión más asertiva.

En relación con la pregunta de aportes a la política a partir de referentes latinoamericanos, el mayor porcentaje proviene de las respuestas moderadas (**82,35%**), lo que a juicio de los investigadores se debe más al desconocimiento que los entrevistados tienen sobre este aspecto en concreto, lo que orientó sus respuestas de forma muy abierta y confusa.

Con respecto a la pregunta relacionada con la importancia de diferenciar en el marco normativo los conceptos de víctima y damnificado, las respuestas estuvieron básicamente localizadas en dos extremos opuestos, el primero de ellos con un porcentaje del **41,17%** correspondió básicamente a la opinión de los funcionarios que actualmente representan la institucionalidad y que por ende consideran que la actual política puede desenvolverse eficientemente sin incorporar tal diferenciación; entre tanto en la otra orilla se encuentran los entrevistados que, aun cuando poseen conocimientos y/o experiencia en el tema, no pertenecen a este tipo de entidades y califican con un **35,29%** la necesidad de establecer tal diferenciación.

En situación similar se presenta el comportamiento de las respuestas para la pregunta número diez, a la cual el segundo grupo asigna el porcentaje más alto (**52,94%**), y que tiene que ver con la necesidad e importancia de incorporar los aspectos psicosociales para la reparación y atención de víctimas de desastre, mientras que los encuestados con vínculos institucionales le asignan un porcentaje del **41,17**.

## 9. DISCUSIÓN

### *Análisis crítico de política pública de gestión del riesgo de desastres de Colombia en el marco de la compensación y reparación integral a damnificados de desastres*

El presente trabajo de investigación permite dilucidar contundentemente que el instrumento normativo que da vida a la Política de Gestión de Riesgo de Desastres, es decir la Ley 1523 de 2012, se ha constituido en una valiosa herramienta que ha mejorado y modernizado sustancialmente la gestión de desastres desde la institucionalidad pública en Colombia, especialmente si se mira desde dos puntos de vista. El primero tiene que ver con el hecho de haber compilado prácticamente toda la normatividad existente alrededor del tema hasta antes del año 2012 y, el segundo se relaciona con la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el cual unifica y amplía la cobertura de la gestión pública y administrativa en esta materia, destacándose de manera significativa la creación del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres como el mecanismo inherente al sistema que posibilitaría su funcionamiento.

No obstante, lo halagador del anterior panorama, aún se plantean ciertos vacíos o inconsistencias frente a su accionar desde lo institucional y, desde la perspectiva territorial y social, motivo por el cual esta investigación los abordó a través de las preguntas nueve y diez de la entrevista que tienen relación directa con la dinámica de acceso a recursos económicos para la atención de emergencias por parte de los entes territoriales y con el tratamiento de las víctimas post-desastre en un marco de reparación y compensación.

En tal sentido, lo que se aprecia de forma concluyente es que ninguno de estos dos aspectos son de fácil manejo en el marco de la gestión debido a que, por ejemplo para el primer aspecto, es decir el acceso a recursos, esta acción en la realidad no es funcional en la medida que a pesar de existir los recursos y de

obviarse algunos de trámites legales que se suprimen ante una emergencia, generalmente no procede dado que los procedimientos burocráticos retardan demasiado el flujo de los dineros lo que en la práctica le imposibilita a los administradores locales actuar con la debida diligencia.

Adicional a lo anterior, también en materia de la disponibilidad de recursos económicos para la atención de emergencias, y basados en la información recabada de la UNGRD 2022, aún existiendo un presupuesto bastante cuantioso para atender las necesidades del sistema, se puede apreciar que estos recursos no parecieran estar distribuidos equitativamente bajo criterios consistentes con la realidad del país, ejemplo de ello cabe mencionar la creación del programa Colombia Vital, el cual se encuentra diseñado para atender los efectos del fenómeno del Niño con un presupuesto aproximado de 2.2 billones de pesos (<https://www.minambiente.gov.co/>) pero que a la fecha, a juicio de los autores de la presente investigación, no se cuenta con la certeza técnica necesaria sobre las implicaciones que tendrá dicho evento para poder diseñar un coherente y consistente programa de ayudas donde se disponga de la certeza que efectivamente los recursos llegaran a los lugares que lo requieren y que además cumplan con el propósito de compensación y/o reparación específicos.

En cuanto al segundo de los aspectos y, al que se hace alusión en la pregunta número diez de la entrevista, es decir el tratamiento que se da a las victimas de desastre y su relación con procesos de compensación y reparación, queda demostrado que estos no son considerados de forma explícita en ninguno de los capítulos que conforman la política de GRD en razón a que tradicionalmente en Colombia estos aspectos han sido desarrollados fundamentalmente en el marco del conflicto armado que se ha dado en el país durante las últimas décadas, mientras que, al revisar el contexto internacional de igual manera la temática se le relaciona igualmente con hechos delictivos.

En resumen, el anterior desarrollo conduce a deducir que, específicamente los dos tópicos analizados en los párrafos anteriores pueden ser materia de tratamiento diferencial al interior de la política, el primero de ellos mediante el diseño y estructuración de mecanismos ágiles y eficientes para la provisión de recursos económicos a los entes territoriales en el momento oportuno y, el segundo a través de su incorporación y reglamentación en un nuevo componente de la política de GRD, para que de manera explícita cubra los aspectos sociales en esta materia y se eventualmente se viabilice el inicio de los respectivos trámites legislativos a que haya lugar.

***Discusión y análisis del concepto teórico-práctico de víctima de desastres y sus implicaciones desde la atención integral a damnificados por desastres***

En cuanto a estos aspectos se refiere, es decir, la connotación entre víctima y damnificado y al manejo integral que a ellos debe brindar la política de GRD, pareciera existir cierta unanimidad de criterio en cuanto a que no son visibles en el desarrollo e implementación de la política desde la perspectiva que, los entrevistados coinciden en que el manejo conceptual se realiza de forma indistinta sin prevalecer un concepto sobre el otro, lo que deja a la libre interpretación el alcance que cada una tiene en la práctica, abriendo la posibilidad de incurrir en equívocos cuando se trata de adelantar procesos de atención de los afectados de desastres, sean estos naturales o antropogénicos.

En este sentido, tal y como lo sostiene Zabala, M.F., (2020), es totalmente imprescindible establecer las diferencias entre uno y otro término, debido a que de ello depende el alcance que se brinde a la política y por ende la integralidad en la atención de las emergencias. No obstante, según los resultados obtenidos con el presente trabajo queda en evidencia que cerca del 76,50% de las opiniones deja abierta la posibilidad de imprimir ajustes o innovaciones en la actual política de GRD en Colombia, lo que no se considera desproporcionado si se tiene en cuenta que en otros

países de la región, como Argentina, se han dado iniciativas en este mismo sentido que de hecho han sido acogidas e incorporadas con rigor normativo, según lo refiere Benjamín Mendelsohn, citado por Gorra, D. G. (2012).

Con respecto al Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, se evidenció un comportamiento igualmente equilibrado entre los que consideran que este ha cumplido cabalmente con su propósito y entre los que piensan que debe ser ajustado, situación que en la práctica se logra constatar, en el sentido que gracias a la ley 1523 de 2012 virtualmente todas las regiones del país cuentan con instancias como los comités locales y regionales de emergencias que se orientan bajo los lineamientos de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, hecho que no es sujeto de modificación alguna en el contexto de la política de GRD, pero en contra posición a esta fortaleza, se avizoran dos aspectos que sí ameritan ajuste y, que están relacionados en primer lugar, con la disponibilidad permanente de apoyo profesional y estudios técnicos veraces, actualizados y con suficiente nivel de detalle que permitan adelantar acciones de prevención y corrección de situaciones de riesgo en cualquier zona del país que lo requiera.

De otra parte, pero igualmente significativo, se plantea la ingente necesidad de ajustar los mecanismos que en la actualidad se utilizan para la conformación de los comités de emergencia y las unidades de gestión de riesgo locales, departamentales e incluso nacionales, cuando quiera que no en pocas ocasiones quienes ocupan estos cargos no cuentan con la formación y/o experiencia necesarias para adelantar una gestión funcional y eficiente, lo que dicho de otra forma genera un alto riesgo administrativo que a la postre incrementa la vulnerabilidad a la que se ven sometidas las comunidades que se encuentran expuestas a desastres.

Así las cosas, el concepto de integralidad para la atención de víctimas por desastres en un marco de compensación y reparación propiciado desde la política de GRD, no aparece como una de sus características más visibles, lo que en nuestro caso se confirma al revisar el porcentaje promedio obtenido para las respuestas moderadas (**41,17%**), este aparece como el más alto frente a las otras dos variables, lo que conduce a pensar que evidentemente es necesario considerar un ajuste de la política dirigido a garantizar que los procesos de toma de decisiones queden en cabeza de personal idóneo que además disponga de los suficientes recursos técnicos para ello de forma tal que los aspectos que implican un manejo sistémico en la atención de emergencias se constituyan en el eje transversal de implementación de la política.

En este sentido, otro de los temas evidenciados a través de las entrevistas y, que reviste un gran inconveniente para la eventual adopción de iniciativas de cambio de este orden, lo constituye el hecho de verse avocados a recurrir al entorno político y a los conflictos de intereses que se manejan en el orden legislativo, situación que de antemano disminuye las posibilidades de éxito, pero que dependiendo de la magnitud de los posibles eventos, se puede constituir en un factor que coadyuve en la gestión que de alguna manera viabilice tales iniciativas.

***Identificación de componentes que coadyuvan a la formulación de una política pública en compensación y reparación integral a víctimas de desastres.***

Con esta investigación, que dicho sea de paso se constituye en un ejercicio académico cualitativo y exploratorio de relevancia, cuyo objetivo fundamental se encuentra orientado en primera instancia a realizar un paneo general sobre el estado del arte de la gestión de riesgo en Colombia, a partir de una detallada revisión documental en la cual la Ley 1523 de 2012 se constituyó en el punto de partida del análisis, que

permitió adentrarse con relativa profundidad en el estudio de la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, y que logra sacra al descubierto algunas falencias que a juicio de los autores del trabajo merecen atención especial.

A continuación se desarrollan algunos de los aspectos que deberían ser tenidos en cuenta en un futuro para el ajuste de la política, haciendo de esta un instrumento más integral y con verdadero enfoque sistémico capaz de lograr los objetivos encomendados, desde el punto de vista tanto de la atención de las emergencias sin menoscabo de las acciones preventivas y correctivas que se deben integrar en los procesos siempre bajo los principios de defensa de la vida e integridad de las personas y la sociedad en general.

Con este contexto, surge la imperiosa necesidad de iniciar procesos administrativos e incluso sociales que garanticen un cambio de paradigma frente al enfoque conceptual que permita establecer con claridad las diferencias existentes entre Víctima y Damnificado, bajo el entendido que cada uno requiere tratamientos independientes y que en efecto, según lo consignado en capítulos anteriores, hacen la diferencia en el momento de atender una emergencia o un desastre, teniendo siempre presente que el apoyo que se debe dar a las víctimas debe manejar conceptos de temporalidad que van mucho más allá de la inmediatez de la atención de la emergencia, especialmente si se está hablando de acompañamiento psicosocial, con lo que se estaría garantizando que efectivamente los componentes asociados de Compensación y Reparación permanezcan en el tiempo dejando de lado la puramente asistencia económica inicial.

La efectividad de las acciones descritas en el párrafo anterior, se deben vincular estrechamente a un proceso de evaluación que permita medir con total precisión el alcance de los daños, definir dónde, quién o qué infringió tales daños y, quizás lo más importante a la hora de asignar responsabilidades, quién debió

haberlo evitado y por ende quién debería repararlo o compensarlo y de que manera se adelantaría este proceso. De esta manera se estará garantizando un cubrimiento efectivo y duradero de las acciones a implementar en el marco de la atención de víctimas post- desastre.

Complementariamente, cabe destacar que ante la ocurrencia de eventos catastróficos, no basta solamente con realizar una exhaustiva evaluación de daños en infraestructura sino que las evaluaciones también se deben trasladar al campo de la salud humana, bajo el entendido que es preciso contar con conceptos de carácter médico y psicológico que permitan medir el alcance del apoyo psicosocial que se debe implementar por parte de las autoridades en el marco de la aplicación de lineamientos previamente establecidos por la política de GRD.

En línea con lo anteriormente mencionado y, entrando al campo de la prevención, que si bien es un aspecto suficientemente desarrollado en la política actual, se encuentra referido casi exclusivamente al manejo de emergencias desde la relación que existe entre el entorno físico y la integridad de las de las personas, descuida por completo lo que, Cepeda, C.A, y La Polla, S.A (2016) denominan la “Psicología de la Emergencia” la cual se encuentra enfocada puramente en la promoción de la salud y el desarrollo de la resiliencia, con lo que finalmente se estaría contribuyendo significativamente a prevenir problemas de salud mental y se favorece el ajuste saludable y la calidad de vida de la población víctima de desastres.

Finalmente se debe resaltar la importancia que tiene la participación social como línea estratégica de política, en los procesos de rehabilitación asociado a mecanismos de compensación y reparación de víctimas de desastres, tal y como lo reseña Freeman, P. K, (2009) haciendo mención a que es mucho más benéfico para las comunidades hacerse partícipes de los procesos de rehabilitación que

permanecer inermes a la espera que los procesos sean concretados por organizaciones y personal foráneo a sus propias comunidades.

## 10. CONCLUSIONES

Sin duda alguna, la concepción e implementación de la ley 1523 de 2012 y la Política de Gestión de Riesgo de Desastres para Colombia, son instrumentos de indiscutible valía para el país, que tienen como principal logro la reorganización del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la creación del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, pero que sin embargo adolecen de un cierto número de vacíos conceptuales y de instrumentación que les permitan alcanzar plenamente los objetivos para los cuales fueron creados, específicamente relacionados con el marcado énfasis que hacen en cuanto a la atención de emergencias, dejando en un segundo plano la prevención, que entre otras cosas, en la práctica no es tan evidente como debiera ser máxime cuando Colombia es un país con tanta propensión a los desastres de variada índole.

En igual sentido, aunque la creación del Fondo se constituye en un a fortaleza para el sistema, queda en evidencia que aún falta mucho para que este se convierta en el músculo financiero ágil y eficiente que necesitan los territorios para desarrollar cabalmente el sistema de gestión del riesgo en los niveles locales, dado en términos prácticos el manejo del mismo se encuentra centralizado y es presa de la burocracia que dificulta el acceso a sus recursos no solamente para la atención inmediata de emergencias sino también para el desarrollo de actividades de prevención y de desarrollo tecnológico.

Una de las grandes falencias que fueron detectadas a lo largo del desarrollo del presente trabajo, se relaciona con los vacíos conceptuales que tienen estos instrumentos de gestión cuando se trata de abordar las implicaciones teórico – prácticas de las acepciones de víctima y damnificado, que con suficiente ilustración se han definido durante todo el proceso conceptual de la investigación y que de manera contundente permiten afirmar que su ausencia de diferenciación entre los dos conceptos hacen que hasta el

momento los individuos o las comunidades que se han visto afectadas por desastres, no hayan sido cubiertas con integralidad al momento de ser atendidas.

A la par con lo anterior, también es visible la ausencia de diferenciación, tanto conceptual como práctica en aspectos como el resarcimiento que se debe dar a las víctimas afectadas por desastres, mediante la implementación de instrumentos de compensación y reparación, lo que a juzgar por algunas experiencias foráneas y por la lógica que se debe imprimir ante la ocurrencia de un desastre, se constituyen en elementos de primera línea para ser tenidos en cuenta en la atención post-desastre, debiéndose hacer especial énfasis en la atención psicosocial de los afectados que tal y como se concluyó anteriormente, debe ser un proceso a desarrollarse a lo largo del tiempo, dejando de lados el asistencialismo inmedatista y más bien garantizando la calidad de vida mental y psicológica de las víctimas.

Se hace evidente, la ausencia de mecanismos de evaluación integral no sólo del proceso de implementación de la política sino también de mecanismos que permitan medir los daños materiales en función de las afectaciones psicosociales de la población ante un evento catastrófico, lo que como es natural dificulta o imposibilita en muchos casos que las actuaciones de ayuda se den con la eficiencia y eficacia esperadas ante este tipo de eventos.

De igual manera, se logró evidenciar a través de la revisión del estudio de caso del desastre de Mocoa, como la ausencia de mecanismos eficientes de control ha propiciado la malversación de recursos destinados a la reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura tanto urbanística como de vivienda, pero que en ningún caso incluía la compensación y reparación de víctimas y la reconfiguración del tejido social, lo que permite confirmar que la ausencia de procesos de evaluación y valoración de daños psicosociales y la participación y veeduría social de hecho están configurando actuaciones de corrupción.

Con el presente trabajo, se logró la identificación y el análisis de una serie de aspectos que si bien en su gran mayoría han favorecido la Gestión de Riesgo de Desastres en Colombia, llegando a cubrir tópicos y regiones que hasta hace muy poco tiempo no aparecían en los indicadores de gestión, también ha logrado desvelar otros elementos que están ausentes o no cabalmente desarrollados en el documento de política y que muy seguramente pueden llegar a enriquecer un eventual proceso de ajuste de la norma, con lo que se asume se ha logrado el objetivo propuesto para esta investigación.

Es de singular relevancia destacar que, por tratarse de una investigación con características marcadamente exploratorias y cualitativas, la aplicación de una entrevista semiestructurada sobre una temática de poco dominio y/o conocimiento para el común de las comunidades, fue necesario orientar el ejercicio predominantemente hacia la selección de una muestra específica cuyo dominio del tema en cierto momento pudo sesgar algunas de las respuestas, pero que dada la experticia y el conocimiento que los investigadores han adquirido sobre este tema, los objetivos formulados para la investigación, fueron ciertamente logrados, máxime cuando en nuestro medio no se cuenta con muchos referentes relacionados con experiencias investigativas en esta materia, que permitan obtener un espectro de comparación representativamente más amplio.

## 11. RECOEMENDACIONES

Aparte de constituirse en un documento de consulta, queda abierta la posibilidad para que sobre este se puedan generar espacios de discusión que reafirmen los conceptos aquí consignados o por el contrario estos mismos sean rebatidos, buscando con ello el ajuste necesario para elevarlo a una categoría de mayor relevancia en un entorno académico.

Surtido un eventual proceso de perfeccionamiento del documento y una vez superadas algunas instancias de orden procedimental, es factible iniciar la correspondiente gestión burocrática que permita allanar el camino que posibilite su difusión, con el propósito de buscar su inserción en las unidades de gestión de riesgo locales o departamentales, procesos que eventualmente se podrían adelantar desde la academia o bien dentro de los espacios de planificación y ordenación del territorio que se adelantan periódicamente en las regiones por mandato de ley.

Es preciso impulsar y motivar a las nuevas generaciones de gestores ambientales y del desarrollo territorial a incursionar en esta temática, proporcionando como referente de estudio este tipo de trabajos que, sin consolidarse como un producto terminado, abre la puerta de las posibilidades para el desarrollo de nuevos trabajos complementarios que logren incidir conscientemente en la toma de decisiones alrededor de la gestión de riesgo de desastres.

## 12. BIBLIOGRAFIA

Cepeda, C. A., & Lapolla, S. A. (2016). *Relaciones entre Resiliencia y Secuelas Psicológicas a consecuencia de las inundaciones, en adultos damnificados, voluntarios y no voluntarios, de la ciudad de La Plata* (Doctoral dissertation).

Díaz, J. S. S., & Callejas, D. F. (2016). Significados y vulnerabilidad social ante el terremoto y tsunami del 27 de febrero del 2010: la dimensión subjetiva desde los “damnificados”. *Summa Psicológica UST*, 13(2), 23-32.

Freeman, P. K., Martin, L. A., Linnerooth-Bayer, J., Warner, K., & Pflug, G. (2009). Gestión de riesgo de desastres naturales. *Banco Interamericano de Desarrollo de Desarrollo (BID)*. *sfsl*.

Gorra, D. G. (2012). Reflexiones sobre la víctima en el proceso penal y frente a la teoría del delito. *Revista Pensamiento Penal*.

Zenobi, D. S. (2017). Políticas para la tragedia: Estado y expertos en situaciones de crisis.

Gutiérrez de Piñeres Botero, C., Coronel, E., & Andrés Pérez, C. (2009). Revisión teórica del concepto de victimización secundaria. *Liberabit*, 15(1), 49-58.

Ley 1523 de 2012. In *Política pública de gestión de riesgo de desastres en Colombia: Análisis de la ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales* (pp. 169-214). Corporación Universitaria Reformada.

López D.A; Mesa D.A; Castañeda L.M, 2022. Las Políticas Públicas de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia y su Coherencia con las Dinámicas y Retos del Desarrollo Territorial. Estudio de Caso para el Departamento de Cundinamarca. Universidad Autónoma de Manizales

Maskrey, A., Cardona, O., García, V., Lavell, A., Macías, J. M., Romero, G., & Chaux, G. W. (1993). Los desastres no son naturales.

Narváez, L., Lavell, A., Pérez, G. (2009). La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. Secretaría General de la Comunidad Andina. Lima, Perú.

Peñas, V. (2017). La catástrofe de Mocoa (Colombia): Un desastre anunciado previsible que podía haberse evitado. *Recuperado: [https://www. Ciencias agrarias. Medellin.unal. edu. co](https://www.CienciasAgrarias.Medellin.unal.edu.co)*.

Santamaría, J. E. V., Vélez, M. I. G., & Hincapié, H. D. M. (2018). La avenida torrencial de Mocoa, Putumayo ¿ejemplo de una retrospectiva sin punto final en la gestión del riesgo de desastres detonados por eventos naturales? *Revista de derecho*, (50), 145-186.

Toscano, J. H. Á., & Escuderos, A. M. (2014). Riesgo de desastre y Gestión del Riesgo desde un marco social de análisis. In *Política pública de gestión de riesgo de desastres en Colombia: Análisis de la ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales* (pp. 29-47). Corporación Universitaria Reformada.

Toscano, J. H. Á., Díaz, M. J., Carroll, O. R., Flórez, A. H., & Oliveros, V. S. (2014). Análisis de la política de gestión del riesgo de desastres en Colombia desde las disposiciones normativas de la

Toscano, J. H. Á., Oliveros, V. S., Díaz, M. J., Carroll, O. R., Cortés, Ó. A. V., Rengifo, N. S., & Flórez, A. H. (2014). La política de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia: una síntesis de los resultados y su discusión. In *Política pública de gestión de riesgo de desastres en Colombia: Análisis de la ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales* (pp. 253-278). Corporación Universitaria Reformada.

Torres-Melo, J., Santander J. (2013). INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Procuraduría General de la Nación (pp. 35)

Toscano, J. H. Á., & Escuderos, A. M. (2014). Riesgo de desastre y Gestión del Riesgo desde un marco social de análisis. In *Política pública de gestión de riesgo de desastres en Colombia: Análisis de la ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales* (pp. 29-47). Corporación Universitaria Reformada.

Torres-Melo, J., Santander J. (2013). INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Procuraduría General de la Nación (pp. 35)

Toscano, J. H. Á., Vivas, O. A., Flórez, A.H., Jiménez, M. D., (2016). GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL CARIBE COLOMBIANO DESDE LA ÓPTICA DE ORGANISMOS DE SOCORRO Y ADMINISTRACIONES LOCALES: EL CASO DEL SUR DE ATLÁNTICO. *Revista Luna Azul*, Universidad de Caldas.

Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Presentación, Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. 2019

UNIDAD NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES. Informe de Cierre Presupuestal, Oficina de Planeación. 2022

Vargas González, J. E. (2002). *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*. Cepal.

Vargas, H. R. (2002). Guía Municipal para la Gestión del Riesgo. Proyecto de Asistencia Técnica en Gestión del Riesgo a Nivel Municipal y Departamental en Colombia. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Bogotá, Colombia.

Vélez, L. F., & Banguero, H. (1999). Victimización en Colombia. Un análisis exploratorio del caso de la ciudad de Cali. *Crimen y violencia en América Latina*, 63-86.

#### WEBGRAFIA

<https://www.expansion.com/>

<https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>

<https://www.funcionpublica.gov.co/>

<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Colombia-Humanitaria.aspx>

<https://www.infobae.com/colombia/2023/09/14>

<https://www.minambiente.gov.co/>

<https://definicion.de/damnificado/>

## ANEXOS

### *Formato de Entrevista*

Pregunta No.	CUESTIONARIO GENERAL	SR	MR	NR	Relación con el Objetivo
	<i>Identificar y analizar elementos básicos de orientación para una política pública de compensación y reparación integral a población víctima de desastre en el marco de un nuevo paradigma</i>				<b>Objetivo General</b>
1	¿Según su experiencia y conocimiento de la ley 1523 de 2012, considera usted que ésta ha cumplido con las expectativas para la que fue formulada?				Objetivo 1
2	¿Cree usted que la Política de Gestión de Riesgo de Desastres abarca suficientemente todos los aspectos que se requiere en materia de atención de emergencias?				Objetivo 1
3	¿Considera que las herramientas financieras que provee la ley son accesibles para los entes territoriales, especialmente para la atención de emergencias?				Objetivo 1
4	¿Según su criterio, cree usted que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo es funcional frente a la atención de damnificados?				Objetivo 2
5	¿Frente a otros países de Latinoamérica la política colombiana de GRD está lo suficientemente bien concebida en cuanto al concepto teórico de víctima de desastre y su correspondiente atención post-desastre?				Objetivo 3
6	¿Cree usted que en materia de gestión del riesgo existe alguna diferencia entre víctima y damnificado?				Objetivo 2
7	¿Considera usted que la política de GRD en Colombia contiene los elementos necesarios para instrumentalizar la compensación y la reparación de víctimas de desastres de forma integral?				Objetivo 1
8	¿Piensa usted que en la actual política de GRD se abarcan los todos los aspectos necesarios para la atención post-desastre de los afectados?				Objetivo 2
9	¿Cree importante que en el marco normativo actual se deba establecer con claridad las diferencias entre víctima y damnificado, y actuar en consecuencia?				Objetivo 3

<b>10</b>	¿Cree usted que se debería incorporar a la política de GRD la atención psicosocial y la reparación de víctimas en el manejo post-desastre?				Objetivo 3
-----------	--	--	--	--	------------



Universidad<sup>®</sup>  
Católica  
de Manizales

VIGILADA MINEDUCACIÓN

*Obra de Iglesia  
de la Congregación*



Hermanas de la Caridad  
*Dominicas de La Presentación*  
de la Santísima Virgen

*Universidad Católica de Manizales*  
Carrera 23 # 60-63 Av. Santander / Manizales - Colombia  
PBX (6)8 93 30 50 - [www.ucm.edu.co](http://www.ucm.edu.co)