



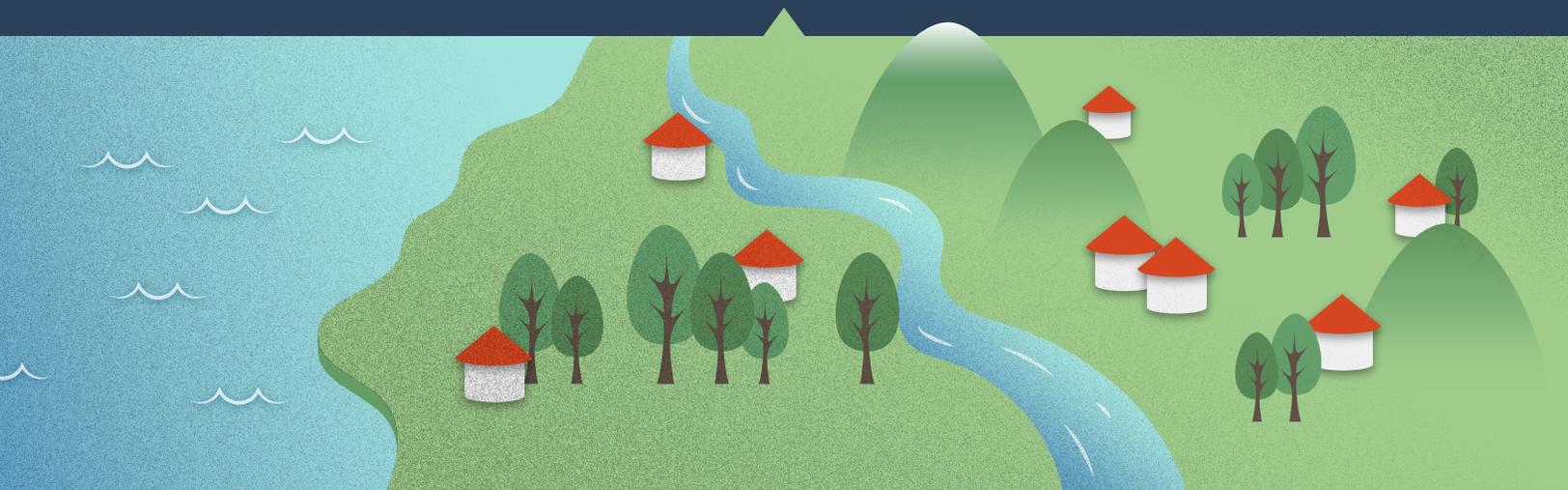
El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

NOTA TÉCNICA

Estrategias de Protección Financiera del **Riesgo de Desastres** (EPFRD)

| A NIVEL NACIONAL Y TERRITORIAL |



Una publicación de:

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

Ministro de Hacienda y Crédito Público

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ

Viceministro General

JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO

Viceministro Técnico

GERMÁN EDUARDO QUINTERO ROJAS

Secretario General

CÉSAR AUGUSTO ARIAS HERNÁNDEZ

Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional

JAVIER ANDRÉS CUÉLLAR SÁNCHEZ

Subdirector de Riesgo de la Dirección General de
Crédito Público y Tesoro Nacional

YENIFER ALEJANDRA BARRAGÁN ROJAS

Asesora de la Subdirección de Riesgo

OLGA XIMENA NOVOA

Asesora de Comunicaciones

DIANA ALEXANDRA LONDOÑO

Diseño y diagramación

FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Subdirector de Fortalecimiento Territorial

ALBERTO JOSÉ VALCARCEL ZÁRATE

Asesor en Gestión del Riesgo de la Subdirección de
Fortalecimiento Territorial

BANCO MUNDIAL

JOSÉ ÁNGEL VILLALOBOS

Gerente de Programa DRFI Colombia

ANA MARÍA TORRES MUÑOZ

Consultora

MIGUEL FERNANDO MUÑOZ

Consultor



¿Por qué son relevantes las EPFRD?

Las Estrategias de Protección Financiera de Riesgo de Desastres (EPFRD) son un marco orientador que contribuye a gestionar el pasivo contingente debido a desastres. La necesidad de recursos económicos para cubrir los costos que los gobiernos nacionales y locales deben asumir después de un desastre con el fin de responder a las fases de emergencia, rehabilitación y reconstrucción, se considera como un factor potencial para incrementar la pobreza y afectar la situación fiscal y económica de Colombia. Para enfrentar este desafío se recomienda diseñar e implementar EPFRD, las cuales son un marco orientador que permite gestionar el pasivo contingente debido a los desastres.

Avances en PFRD en Colombia a nivel nacional y territorial

Colombia: Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza



ESTRATEGIA DE PFRD DEL NIVEL NACIONAL

En la EPFRD del nivel nacional se definieron tres objetivos de política: (i) Identificación y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres; (ii) Gestión financiera del riesgo de desastres, la cual incluye la implementación de innovadores instrumentos financieros; y (iii) Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos. La anterior, establece una estrategia de financiamiento por capas para los desastres por fenómenos de la naturaleza, la cual se presenta en la siguiente figura:

Estrategia de financiamiento por capas para los desastres por fenómenos de la naturaleza



Fuente: MHCP (2018)

Colombia ha realizado avances significativos en la implementación de la Estrategia de Protección Financiera del Riesgo de Desastres (PFRD). En 2013 Colombia fue el primer país en establecer la “Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza” (actuali-

zada en 2016), y se elaboró un Plan Operativo Quinquenal para su implementación con la participación de diferentes entidades estatales. En 2012, se brindaron directrices técnicas sobre los requisitos de aseguramiento para las concesiones mediante el esquema de Asociación Público - Privada (APP), basados

en las mejores prácticas del mercado internacional de (rea)seguros. Además, se han desarrollado instrumentos para fortalecer el aseguramiento de las edificaciones públicas: (i) Acuerdos Marco de Agregación de Demanda para Intermediarios de Seguros; (ii) Formatos para crear bases de datos de pólizas y propiedades (iii) Versión beta del sistema de información web para gestionar información sobre las características de las propiedades públicas y sus pólizas de seguros; (iv) Lineamientos orientadores, objetivos y actividades con el fin de generar un instrumento para mejorar el nivel y la calidad del aseguramiento de los bienes fiscales ante la ocurrencia de desastres de origen natural (pueden ser utilizados por entidades de nivel nacional y territorial).

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) evaluó un instrumento de transferencia del riesgo, llamado “Cat Swap”, cuyo análisis sirvió de insumo para la estructuración del Cat Bond de Colombia dentro del marco de la iniciativa de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú); el Cat Bond – fue emitido en febrero de 2018 y por un período de tres años- brinda hasta US\$ 400 millones de cobertura contra riesgo sísmico a Colombia. Además, el MHCP está evaluando

otros instrumentos de transferencia de riesgo para cubrir las amenazas hidrometeorológicas. De otra parte, con apoyo del MHCP el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) y la Gobernación de Cundinamarca diseñaron y aprobaron en el primer trimestre de 2019 sus estrategias de PFRD, articuladas con la estrategia del nivel nacional. Cabe mencionar, que estas son las primeras estrategias del nivel territorial aprobadas a nivel mundial. Así mismo, Bogotá aprobó líneas estratégicas de la Estrategia de Protección Financiera para Riesgo Sísmico. En el segundo semestre de 2019, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el Departamento de Putumayo aprobaron sus EPFRD. Los avances mencionados han estado acompañados de talleres de capacitación a funcionarios públicos de nivel nacional y territorial.

Aunado a lo anterior, el Gobierno Nacional también ha gestionado su riesgo fiscal a través de la contratación de créditos contingentes denominados Cat DDO (Catastrophe Deferred Drawdown Option) en dos ocasiones desde el 2008. Esta herramienta, es un crédito de giro diferido hasta por tres años, que se activa cuando se requieren recursos económicos para hacer frente a los daños de un evento natural. En 2008 se

aprobó el primer préstamo de su especie por un valor de \$150 millones de dólares y fue desembolsado en su totalidad dadas las necesidades de recursos que el fenómeno de La Niña ocasionó en todo el territorio colombiano entre 2010 y 2011. Posteriormente en 2012, se suscribió el segundo Catastrophe Deferred Draw Option (CAT DDO) por un valor de \$250

millones de dólares, renovado en dos ocasiones: 2015 y 2018. Esta segunda línea contingente, se activó en su totalidad para atender la emergencia producto de la pandemia del Coronavirus- o COVID19, en el marco de la declaratoria presidencial del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Experiencia CATDDO Nacional



De manera complementaria, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) realizó un estudio de factibilidad para el diseño de un Seguro Agrícola Catastrófico (SAC) en Colombia. Este instrumento financiero busca reducir el impacto fiscal que enfrenta Colombia por la ocurrencia de desastres climáticos en la producción agrícola, principalmente de los pequeños productores rurales. En lo que respecta al tipo de esquema, éste fue diseñado como un seguro de rendimiento de área donde el Gobierno Nacional o los Gobiernos Departamentales serían los contratantes y asegurados, por su parte, los productores serían los beneficiarios de pagos “compensatorios”. Entre los seguros diseñados dentro de la estrategia planteada por el Ministerio de Agricultura dentro del plan anual de gestión de riesgos del sector, se contempla la cobertura multiriesgo (Climático – Geológico – Biológico) a través del esquema Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA), contemplando múltiples actividades asegurables a los productores. Lo cual redundará en la protección fiscal y apoyos fiscales a los gremios productores de las regiones. De estos productos, ya existen varios pilotos¹: 1. Seguro de índice de rendimiento

¹ El primer producto descrito corresponde a un piloto comercial y los otros dos a pilotos virtuales.

to en el Departamento de Meta (Arroz) (piloto comercial). 2.- Seguro catastrófico (Tolima y Antioquia). 3.- Programa de estabilización de ingresos de productores de café y cacao.

En Colombia, el apoyo que desde el nivel nacional se ofrece al nivel territorial en temas de PF se encuentra soportado por diversa normatividad. El marco regulatorio en materia de Gestión de Riesgo de Desastres en Colombia, es bastante amplio e incorpora la Protección Financiera:

- (i) Leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo (PND). La Ley 1955 de 2019 a través de la cual se expidió el PND 2018-2022 (artículo 269) modificó el artículo 220 de la Ley 1450 de 2011 (PND 2011-2014) y reiteró la responsabilidad en cabeza del MHCP de diseñar una estrategia para el aseguramiento ante riesgos de desastres de origen natural y/o antrópico no intencional, orientada a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado, que fue diseñada por el MHCP en 2013 (y actualizada en 2016). Adicionalmente el Gobierno Nacional estableció como prioridad dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2018 y 2019, la inclusión

del nivel territorial en la PFRD, con el fin de apoyar el manejo y sostenibilidad de las finanzas públicas ante la ocurrencia de fenómenos de la naturaleza.

- (ii) Normas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) en especial la Ley 1523 de 2012 y sus decretos reglamentarios², en donde se destacan los principios de concurrencia³ y subsidiaridad⁴ que establece el régimen

² Decreto 2157 de 2017 - Reglamentación PNGRD. Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas (PGRDEPP). Protección Financiera: Mecanismos/ instrumentos financieros-retención intencional/transferencia del riesgo- Ex ante para acceder Ex post a recursos económicos para atención y recuperación. Decreto 1289 de 2018 - Reglamentación FNGRD.

³ "La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas." (L 1523/12 art. 3 núm. 13).

⁴ "Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las en-

legal del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SNGRD⁵.

- (iii) Normas para el aseguramiento obligatorio de los bienes públicos, en donde se establece la obligación legal de adquirir pólizas de seguro para garantizar el aseguramiento efectivo – y por su valor real – de los bienes de propiedad del Estado⁶ tanto para el nivel nacional, como para el nivel territorial.

tidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada." (L 1523/12 art. 3 núm. 14).

⁵ Política y Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). Art 4 num. 19. Protección Financiera; Arts. 47 a 54. Mecanismos de Financiación del SNGRD. Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) y Fondos Territoriales para la Gestión del Riesgo de Desastres.

⁶ La Ley 734 de 2002 (artículos 34 numeral 21 y 48 numeral 63) además de considerar como deber de todo servidor público la vigilancia y salvaguarda de los bienes

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

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

ESTRATEGIAS DE PFRD A NIVEL TERRITORIAL

Cinco entidades del nivel territorial elaboraron y aprobaron con apoyo del nivel nacional estrategias de protección financiera, articuladas con los objetivos de política definidos en la EPFRD nacional, pero reflejando sus particularidades y necesidades individuales. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), Bogotá D.C., el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Departamento de Cundinamarca y el Departamento de Putumayo aprobaron sus EPFRD con los objetivos de políticas acordes y ajustadas a las prioridades de cada entidad. Los documentos se encuentran disponibles en:

» **Área Metropolitana del Valle de Aburrá – AMVA:**

[Ver libro acá](#)

» **Departamento de Cundinamarca:**

[Ver libro acá](#)

- » **Bogotá D.C.:** incluyó líneas de PF dentro de su Plan Distrital GRD y CC 2018-2030:

[Ver libro acá](#)

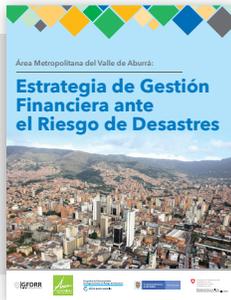
- » **Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina:**

[Ver libro acá](#)

- » **Departamento del Putumayo:**

[Ver libro acá](#)

Los gobiernos territoriales, priorizaron sus objetivos de política de manera individual, lo cual hace que las EPFRD presenten algunas diferencias. Con respecto a la EPFRD del nivel nacional las estrategias financieras de PFRD del nivel territorial incorporan y reflejan las particularidades de cada territorio, en ese sentido se diferencian en:



AMVA

Incluye el aseguramiento de activos del sector privado. Prioriza el aseguramiento de las edificaciones indispensables.

Cundinamarca

Incluye el aseguramiento de activos del sector privado, activos del nivel sectorial y aseguramiento de cosechas.





Bogotá

Incluye el aseguramiento de activos del sector privado. Adicionalmente, el FONDIGER considera no solo la Gestión del Riesgo, sino también el Cambio Climático.

San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Incluye el aseguramiento de activos del sector privado, activos del nivel sectorial, aseguramiento de cosechas, aseguramiento para las micro, pequeñas y medianas empresas y, para el sector hotelero y aseguramiento para pescadores (subsistencia).



Putumayo

Incluye el aseguramiento de activos del sector privado, activos del nivel sectorial, aseguramiento para el sector agroforestal, y aseguramiento para las micro, pequeñas y medianas empresas.



La PFRD del nivel territorial contribuye y complementa la gestión fiscal del nivel nacional.

Consecuentemente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, apoyado por el Departamento Nacional de Planeación y por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, están brindando asesoría, que incluye trabajo de campo, a las entidades del nivel territorial en la formulación de sus EPFRD, así como también en el diseño e implementación de los planes operativos de trabajo para cada objetivo de política, y en la respectiva generación de capacidades técnicas a sus funcionarios, que entre otras, se plasman mediante diversas herramientas de comunicación tales, como infografías y boletines.

En ese sentido, la Federación Nacional de Departamentos en su fin de velar por el fortalecimiento de la descentralización administrativa y financiera de los departamentos como desarrollo de los principios fundamentales consagrados en la constitución política, además

de fungir como interlocutor ante el Gobierno Nacional y las entidades nacionales públicas y privadas, facilita la ejecución y articulación de las estrategias y políticas con objeto último de fortalecer y proteger a la ciudadanía.

Es por esto, que se vincula con las entidades de orden nacional para que, dadas sus capacidades y competencias, apoye la divulgación de las estrategias, experiencias y metodologías que permitan que todos los afiliados a la federación, las desarrollen y ejecuten en sus territorios.

Otro actor fundamental que ha apoyado los avances de Colombia en materia de Protección Financiera, es el Banco Mundial (BM), quien viene acompañado técnicamente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el desarrollo del Programa de Financiamiento y Aseguramiento del Riesgo de Desastres, el cual es financiado con recursos de la Cooperación para Asuntos Económicos de la Embajada de Suiza – SECO⁷.

⁷ Las opiniones y contenidos expresados en este documento no son responsabilidad de la Embajada.

Bibliografía

Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2019. Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Área Metropolitana): Estrategia de Gestión Financiera ante el Riesgo de Desastres.

Congreso de la República de Colombia, 2019. Ley 1955 de 2019, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "Pactos por Colombia-Pacto por la Equidad".

Congreso de la República de Colombia, 2015. Ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

Congreso de la República de Colombia, 2012. Ley 1523 de 2012, Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia, 2011. Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Congreso de la República de Colombia, 2011. Ley 1450 de 2011, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Congreso de la República de Colombia, 2002. Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Consejo Distrital para Gestión de Riesgos y Cambio Climático, 2018. Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y del Cambio Climático para Bogotá D.C., 2018-20.

Cummins, J.D. and O. Mahul, 2009. Catastrophe Risk Financing in Developing Countries: Principles for Public Intervention. Washington, DC: The World Bank.

Departamento de Cundinamarca, 2019. Departamento de Cundinamarca: Estrategia de Gestión Financiera y de Aseguramiento para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Departamento de Putumayo, 2020. Estrategia de Protección Financiera para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Departamento de Putumayo.

Ghesquiere, F and O. Mahul, 2010. Financial protection of the state against natural disasters: a primer. Washington, DC: The World Bank.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017. Colombia: Lineamientos y objetivos para el aseguramiento de los bienes fiscales ante la ocurrencia de desastres por fenómenos de la naturaleza. Disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-080205%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Presidencia de la República de Colombia, 2018. Decreto 1289 de 2018, Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, en lo relacionado con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Presidencia de la República de Colombia, 2017. Decreto 157 de 2017, Por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la ley 1523 de 2012.

Presidencia de la República de Colombia, 2015. Decreto 1081 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Presidencia de la República de Colombia, 1986. Decreto 1222 de 1986 (abril 18) “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”.

Subdirección de Riesgo, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013 (actualizado en 2016). Colombia: Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza.

Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-059133%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.



Datos de contacto para más información:

Alejandra Barragán

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

✉ alejandra.barragan@minhacienda.gov.co

☎ Pbx.: 381 1700 Ext. 1148

Alberto Valcarcel

Federación Nacional de Departamentos

✉ alberto.valcarcel@fnd.org.co

☎ Pbx.: 432 2929



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Carrera 8 No. 6C-38 - Código Postal 111711

(57) 381 1700, Ext: 4287

Bogotá D.C., Colombia

www.minhacienda.gov.co



GRUPO BANCO MUNDIAL



GFDRR

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery



FND Federación Nacional de
Departamentos



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia
Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)