



FUNCIÓN PÚBLICA



Foto: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública

Módulo de control social a la gestión del riesgo de desastres

Versión 1

DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA
Y SERVICIO AL CIUDADANO
AGOSTO DE 2022

**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

César Augusto Manrique Soacha
Director

Lina Marcela González González
Subdirectora (e)

José Fernando Ceballos Arroyave
Secretario General (e)

Guiomar Adriana Vargas Tamayo
Directora de Participación,
Transparencia y Servicio al Ciudadano

María del Pilar García González
Directora de Gestión y Desempeño
Institucional

Hugo Armando Pérez Ballesteros
Director de Desarrollo Organizacional

Francisco Camargo Salas
Director de Empleo Público

María Magdalena Forero Moreno
Directora de Gestión del Conocimiento

Armando López Cortés
Director de Jurídica

Luz Stella Patiño Jurado
Jefe de Oficina de Control Interno

Daniel Canal Franco
Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Carlos Andrés Guzmán Rodríguez
Jefe Oficina Asesora de Planeación

Édgar Alexander Prieto Muñoz
Jefe Oficina de Tecnología de la
Información y las Comunicaciones

Elaborado por:

Claudia Ximena Aldana Gutiérrez
Laura Pinilla Ruiz
Grupo de Análisis y Política
Dirección de Participación, Transparencia
y Servicio al Ciudadano

Coordinación y revisión:

Elsa Yanuba Quiñones Serrano
Grupo de Análisis y Política
Dirección de Participación, Transparencia
y Servicio al Ciudadano

**Revisión de forma y corrección
de estilo**

Daniela Del Vecchio Rodríguez

Diagramación y diseño

Nohora Susana Bonilla Guzmán
Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C.,
Colombia
Conmutador: (+57) 601 739 5656 / 86 -
Fax: (+57) 601 739 5657
Web: www.funcionpublica.gov.co
eva@funcionpublica.gov.co
Bogotá, D.C., Colombia.

**Unidad Nacional para la Gestión del
Riesgo de Desastres**

Eduardo José González Araujo
Director General

Lina Dorado González
**Subdirectora para el Conocimiento
del Riesgo**

Elaborado por:
Luisa Fernanda Cadena Amado
Diana Carolina Parra Caro
Subdirección para el Conocimiento



Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	11
1. ¿CÓMO SE DESARROLLA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN COLOMBIA?	13
1.1. ¿Por qué abordar la gestión del riesgo de desastres en Colombia? .	13
1.2. ¿Qué es la construcción social del riesgo de desastres?	20
1.3. ¿Qué es el riesgo de desastres?	22
1.4. ¿Qué es la gestión del riesgo de desastres?	22
1.4.1. ¿Cuál es el enfoque de la gestión del riesgo de desastres en Colombia?	23
1.4.2. Articulación agendas globales: Marco de Sendai	31
1.5. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de desastres.....	33
1.6. Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.....	38
1.6.1. Metas	39
1.6.2. Seguimiento y evaluación al Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PNGRD	41
1.7. El papel de las comunidades en la gestión del riesgo de desastres.	42
2. ¿QUÉ DERECHOS SE PROTEGEN EN EL PROCESO DE LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES?	45
2.1. Integración de los enfoques de derechos, igualdad de género e inclusión en la política de gestión del riesgo de desastres	47
2.2. ¿Qué derechos debe garantizar la gestión del riesgo de desastres?	50
2.2.1. Derechos fundamentales	51

2.2.2. Derechos fundamentales por conexidad.....	54
2.3. ¿Cuáles son los derechos relativos a la gestión del riesgo de desastres?.....	56
2.4. ¿Cuáles son los derechos relativos a los procesos de gestión del riesgo de desastres?.....	65
2.4.1. Conocimiento del riesgo.....	67
2.4.2. Reducción del riesgo.....	69
2.4.3. Manejo de desastres.....	72

3. PASOS PARA HACER CONTROL SOCIAL A LOS PROCESOS DE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES 83

3.1. Paso 1: Definir el objeto de vigilancia	85
3.2. Paso 2: Convocar a la comunidad	98
3.3. Paso 3: Organizarse para el ejercicio de control social	102
3.4. Paso 4: Formulación y seguimiento al plan de trabajo	106
3.5. Paso 5: Establecer criterios de evaluación.....	110
3.6. Paso 6: Recoger y analizar la información obtenida.....	115
3.7. Paso 7: Elaborar informe de veeduría	120
3.8. Paso 8: Adelantar seguimiento al informe de veeduría	125
3.9. Paso 9: Comunicar los avances a la ciudadanía, comunidad u organización que representa la veeduría	126

BIBLIOGRAFÍA 131

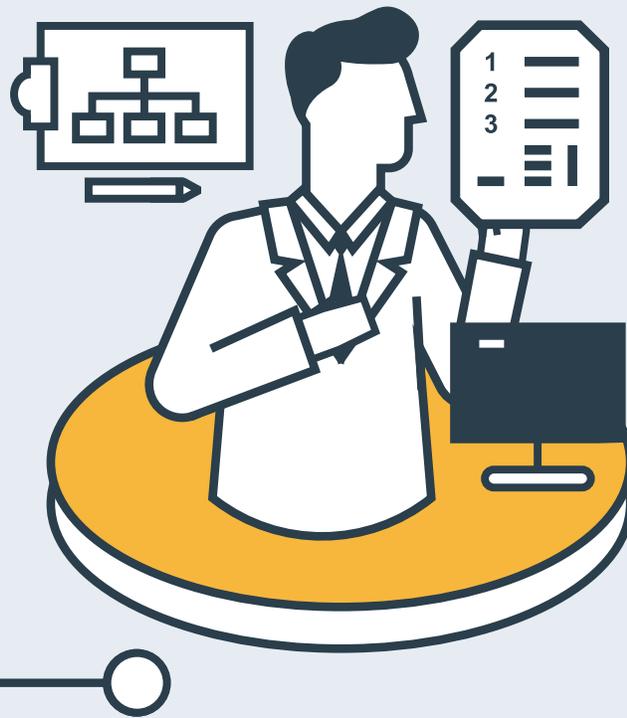
Tabla de figuras

Figura 1 Diferencia entre un aguacero y un desastre.....	21
Figura 2 Procesos y subprocesos de la gestión del riesgo de desastres	25
Figura 3 Diagrama del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030	32
Figura 4 Instancias de orientación y coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD	34
Figura 5 Elementos relevantes en el proceso de planificación del desarrollo municipal	37
Figura 6 Lineamientos de la Corte Constitucional sobre del derecho a una vida digna.....	52
Figura 7 Formas en que la Corte Constitucional entiende la dignidad humana	53
Figura 8 Procesos y subprocesos de la gestión del riesgo de desastres	66
Figura 9 Derechos asociados al conocimiento del riesgo.....	69
Figura 10 Derechos asociados a la reducción del riesgo.....	72
Figura 11 Derechos asociados al manejo de desastres de acuerdo con El Manual Esfera	75
Figura 12 Principios de protección.....	76
Figura 13 Características y propósitos de la gestión de riesgo de desastres .	86
Figura 14 Proceso de la gestión de riesgo de desastres.....	87
Figura 15 Instancias de orientación y coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD)	89
Figura 16 Integrantes de los consejos departamentales y municipales .	91

Figura 17 Identificación de interesados en el ejercicio de seguimiento ..	100
Figura 18 Preguntas orientadoras para realizar la convocatoria	101
Figura 19 Ejemplo de acta de constitución de una veeduría ciudadana ..	105
Figura 20 Responsables y tiempos en el plan de trabajo de la veeduría	107
Figura 21 Ejemplo de línea del tiempo para el plan de trabajo de la veeduría	108
Figura 22 Cadena de resultados.....	111
Figura 23 Recomendaciones para la organización y análisis de la información.....	118
Figura 24 Componentes sugeridos para tener en cuenta en la elaboración del informe	121
Figura 25 Condiciones de la participación en la gestión de riesgos de desastres	129

Índice de tablas

Tabla 1 Subprocesos de conocimiento del riesgo	26
Tabla 2 Subprocesos de reducción del riesgo según la Ley 1523 de 2012 ..	28
Tabla 3 Subprocesos de manejo de desastres según Ley 1523 de 2012.	29
Tabla 4 Avance metas establecidas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de desastres para el periodo entre el 2015 y 2021	40
Tabla 5 Elementos para integrar enfoque de derechos humanos, igualdad de género e inclusión en la gestión del riesgo de desastres.....	48
Tabla 6 Componentes derechos de segunda y tercera generación.....	55
Tabla 7 Principios que orientan la gestión riesgo de desastres	58
Tabla 8 Obligaciones del Estado y los derechos de las personas afectadas por la ocurrencia de desastres	77
Tabla 9 Clasificación situaciones de desastre	80
Tabla 10 Preguntas orientadores para seleccionar el proceso al que se le hará seguimiento	88
Tabla 11 Integrantes del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre.....	90
Tabla 12 Proceso y derechos asociados a la gestión del riesgo de desastres para definir el objeto de vigilancia	93
Tabla 13 Proyectos especiales Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres	95
Tabla 14 Objeto de control social a la gestión de riesgo de desastre.....	97
Tabla 15 Funciones de las veedurías ciudadanas	103
Tabla 16 Ejemplo de orientación para formular el plan de trabajo.....	109
Tabla 17 Ejemplo de cadena de resultados	112
Tabla 18 Ejemplo de lo que se va a evaluar con la cadena de resultados .	114
Tabla 19 Tipos de fuentes donde puede conseguir información.....	116
Tabla 20 Apartados sugeridos para el informe de veeduría ciudadana...	122



Introducción

La serie documentos de consulta del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública ha sido construida colectivamente por las entidades que integran la red institucional de apoyo a las veedurías desde 2003 como un instrumento significativo para el ejercicio de la democracia participativa en Colombia. Este Plan fue formulado en desarrollo del artículo 35 de la Ley 489 de 1998, que establece la obligación del "Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, de diseñar y promover un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas objeto de intervención".

El Plan Nacional de Formación busca preparar a la ciudadanía del país y a las organizaciones sociales comprometidas con el ejercicio del control social a la gestión de las entidades del Estado en los temas de la gestión pública y el control social con el objetivo de enriquecer la tarea de las entidades públicas, trabajar en conjunto por la garantía de derechos ciudadanos, conocer cuál es el rol de los organismos de control y, en consecuencia, fortalecer la confianza de la ciudadanía en el Estado y en la democracia.

En aras de focalizar y orientar el ejercicio de control social de los ciudadanos, de acuerdo con sus temas de interés, hemos sumado esfuerzos y conocimiento con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) para diseñar el Módulo de control social a la gestión del riesgo de desastres con el propósito de ofrecer a la ciudadanía herramientas metodológicas y procedimentales para que ejerzan su derecho y deber de seguimiento y vigilancia a la gestión del riesgo de desastres en Colombia y, de este modo, garantizar el derecho a la información y a la participación que tiene la ciudadanía colombiana.

A partir de lo establecido en la 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", política que se materializa a través

del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2015-2025), diseñamos este módulo que invita a la ciudadanía a que focalice su ejercicio de vigilancia a la gestión pública en los tres procesos particulares a través de los cuales se implementa el Plan Nacional, que son: a) conocimiento del riesgo, b) reducción del riesgo y c) manejo de desastres. Partiendo de este conocimiento se guía al ciudadano para hacer control social a la gestión del riesgo de desastres a través de un ejercicio organizado con la conformación de veedurías ciudadanas, las cuales se encuentran reglamentadas por la [Ley 850 de 2003](#).

El contenido de este módulo se estructura en tres capítulos; en el primero explicamos qué es la gestión del riesgo de desastres en Colombia y exponemos cuáles son los procesos a través de los cuales se implementa, cuál es la institucionalidad relacionada y cuál es el papel de la comunidad. En el segundo capítulo describimos el enfoque de derechos que garantiza la gestión del riesgo de desastres y en el tercero, se encontrará una propuesta metodológica que consta de un paso a paso para hacer seguimiento y vigilancia a la gestión del riesgo de desastres en el país.

1. ¿Cómo se desarrolla la gestión del riesgo de desastres en Colombia?

El presente capítulo abordaremos la definición del concepto de riesgo de desastres a partir de una descripción general frente a fenómenos amenazantes, también haremos una contextualización sobre la gestión del riesgo de desastres en Colombia y el enfoque de la gestión del riesgo de desastres basado en procesos, su articulación con la agenda global, así como el funcionamiento del sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, finalmente, plantearemos cuál es el papel de las comunidades en la gestión del riesgo de desastres para orientar el ejercicio del control social.

1.1. ¿Por qué abordar la gestión del riesgo de desastres en Colombia?

Por su variada topografía, Colombia se caracteriza por amplias zonas de montaña, valles, planicies, llanuras y selvas, esto hace que en su territorio existan todos los pisos térmicos y una gran geodiversidad. La zona andina, por ejemplo, se caracteriza por cordilleras de relieve abrupto y valles interandinos por donde corren ríos como el Magdalena y el Cauca, a los cuales llegan múltiples cauces de ríos y quebradas. A esto se le suma que la variedad térmica de esta zona da origen a una alta diversidad ambiental (vegetación, paisajes y

ecosistemas) y que la variedad geomorfológica, que según la UNGRD (2018g) resultado de “procesos permanentes de transformación por las lluvias del trópico y por la interacción de diferentes placas tectónicas, deriva en una importante actividad sísmica y volcánica” (p.14).

Cabe señalar que Colombia está ubicada en la zona de convergencia intertropical, esto explica las temporadas de lluvias intensas y épocas de estío o verano que se presentan anualmente. Estas temporadas son exacerbadas por los fenómenos climáticos de El Niño¹ y La Niña² que afectan los regímenes de precipitaciones, es decir, la cantidad de lluvias habituales. Estas características, que constituyen una amplia diversidad geológica, geomorfológica, hidrológica y climática, hacen que Colombia sea también un territorio altamente susceptible a fenómenos naturales peligrosos (UNGRD, 2018g).

Lo anterior funciona como ejemplo para explicar la interacción en los ecosistemas, sin embargo, es necesario tener en cuenta que Colombia está compuesto por seis regiones que tienen características particulares tanto ambientales como geológicas, entre otras, que inciden en la forma en que se manifiesta el riesgo, por tanto, se presentarán otro tipo de desastres.

A lo largo de la historia se han presentado desastres en diferentes zonas del país que han generado pérdidas significativas de bienes, personas y ambiente, por consiguiente, el Estado debe estar preparado para dar respuesta a este tipo de eventos, por ello, se

- 1 Según la ONG Save The Children, el fenómeno de El Niño está producido por un calentamiento del Océano Pacífico que se produce cada 3 o 7 años. Esta masa de agua caliente hace que los vientos alisios se debiliten o cambien de dirección. Como resultado de este cambio de corrientes en aire y mar, se libera calor a la atmósfera y cambian las condiciones climatológicas en todo el mundo. En algunas áreas aumentan las precipitaciones y en otras disminuyen, provocando inundaciones y sequías. Con las temperaturas pasa igual, en algunos lugares son más altas, en otras más bajas.
- 2 La Niña es también un fenómeno climático que hace parte de un ciclo natural de corte global del clima, que es conocido como el niño (aclarado en el pie de página anterior). Este ciclo global tiene dos extremos: una fase cálida conocida como El Niño y una fase fría conocida como La Niña.

ha fortalecido el desarrollo de políticas públicas que buscan que las construcciones sean más seguras, se ha propendido porque el ordenamiento del territorio tenga en cuenta aspectos de riesgo, se ha promovido el desarrollo sostenible y la respuesta oportuna a situaciones de emergencias, también se ha trabajado en la articulación entre diferentes actores para el conocimiento, reducción y manejo del riesgo y de desastres.

Esto hace que sea necesario que la sociedad comprenda los fenómenos amenazantes en el territorio colombiano y su interacción con las formas de vida, dinámicas culturales, usos del suelo, procesos productivos y políticas de desarrollo, entre otros, en tanto también es responsable en la gestión del riesgo de desastres, de modo que es necesario revisar nuestras acciones en sociedad para reducir el riesgo, disminuir daños y pérdidas y salvar vidas

Entonces, para abordar el tema del riesgo de desastres es necesario tener en cuenta sus factores, que son: la amenaza, la exposición y la vulnerabilidad; la combinación de estos puede desencadenar pérdidas o daños, como se explicará a continuación.

La amenaza según el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) (2022) es un peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales" (p.3).

Es decir que se puede hablar de una amenaza cuando un fenómeno natural o generado por el hombre de manera no intencional pueda causar pérdidas, lo cual está relacionado estrechamente con la ubicación de las zonas habitadas y su relación con las condiciones de vulnerabilidad, geofísicas y las potenciales afectaciones a los procesos productivos.

La exposición (elementos expuestos) se refiere a la ubicación de diversos elementos que, por su localización, pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza, dentro de estos elementos estarían las personas, los medios de subsistencia, los servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura (UNGRD, 2017f).

La exposición es un elemento clave para comprender las dinámicas territoriales basadas en las relaciones sociales, económicas, procesos de desarrollo, modelos de construcción y uso de los suelos en las zonas que se habitan, así como, la identificación de fenómenos naturales que se presentan y su posible relación con los elementos expuestos que puedan presentar pérdidas y daños.

Por su parte, la **vulnerabilidad** según la Ley 1523 de 2012 es la susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos.

La vulnerabilidad depende del contexto y las características de las personas, bienes, infraestructura, redes u organizaciones que se encuentran expuestas a sufrir daños o pérdidas debido a un peligro presente en el territorio. Lo anterior está sujeto a los siguientes factores:

- La forma como a lo largo de la historia se ha ocupado y construido el territorio.
- Las condiciones sociales, económicas, culturales, educativas y políticas de ese territorio.
- Pertener a un grupo poblacional de protección especial: como lo son las comunidades étnicas, niños, niñas y adolescentes, mujeres, población de la tercera edad, personas desplazadas por la violencia, personas que viven

en pobreza extrema, personas en condición de discapacidad y todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta se ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población.

Por ejemplo: si hay lluvias muy fuertes y prolongadas y vivimos a orillas de un río, somos vulnerables porque hay riesgo de que una inundación acabe nuestra casa o nuestra vida. Cuando decidimos quemar maleza y estamos en medio de una sequía corremos el riesgo de producir un incendio que puede acabar con los cultivos y con vidas humanas (UNGRD, 2013b).

De acuerdo con lo anterior, según la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (2017f) “el riesgo de desastres corresponde a los potenciales daños o pérdidas que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional en un periodo de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos³ que, por su localización, están en amenaza de materialización del riesgo; teniendo en cuenta lo expuesto, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza, la exposición y la vulnerabilidad” (p.20)..

Es así que la interacción hombre-naturaleza que se presenta en los territorios a partir de las condiciones internas de las personas, bienes, prestación de servicios y actividades económicas y los comportamientos de los fenómenos naturales o peligros generados por el hombre desde una perspectiva no intencional determinan las condiciones del riesgo de desastres que están relacionadas con las pérdidas y daños en una zona específica de acuerdo con sus particularidades.

3 Según la Ley 1523 de 2012, la expresión elementos expuestos se refiere a la presencia de personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza (Ley 1523 de 2012).

Cuando hay exposición a una amenaza en condiciones de vulnerabilidad, el riesgo puede convertirse en un desastre, por tanto, tanto la ciudadanía como las instituciones relacionadas con el tema deben reflexionar sobre las situaciones que se pueden presentar en los lugares habitados por las comunidades, para esta reflexión pueden orientarse a partir de las siguientes preguntas generales:

- ¿Cuáles son los riesgos potenciales que considera existen en su territorio y que pueden poner en riesgo su vida o la de su comunidad?
- ¿Qué riesgos potenciales podría identificar que podrían afectar sus bienes materiales?
- ¿Cuánto tiempo cree que podría tardar la recuperación de su territorio si se presentara un desastre?

Según la Guía comunitaria para la gestión de riesgos de desastres de la UNGRD (2013b), las siguientes preguntas les pueden servir para representar posibles situaciones particulares de los territorios específicos frente al riesgo de desastres:

- ¿Cuántos cultivos se podrían dañar si ocurriera una inundación? ¿Qué pasaría si el río sube su cauce? ¿Cuántas familias quedarían sin ingresos? ¿Cuánto tiempo tardarían en recuperar las condiciones de siembra?
- ¿Cuántas personas podrían verse afectadas si se presenta una erupción volcánica? ¿Cuántas viviendas se perderían? ¿Cuántas personas podrían morir? ¿Cuántas perderían la posibilidad de trabajar? ¿Cuántas personas perderían sus medios de vida?
- ¿Cuántas casas se podrían incendiar si hubiera una explosión en la polvorera? ¿Cuántas familias quedarían sin medios de trabajo? ¿Cuántas de esas familias tienen como jefes o jefas de hogar, personas de protección especial o están compuestas por estas poblaciones? ¿Cuántas personas podrían quedar en condición de discapacidad?

- ¿Cuántas vías se podrían dañar si se viene la montaña abajo? ¿Por dónde se sacarían las cosechas al mercado? ¿Cuántas familias quedarían sin ingresos? ¿Cuánto tiempo se demoraría la reparación de la carretera, o el puente?

El posible daño o la pérdida, resultado de la situación de riesgo, depende de qué tan intensas y frecuentes son las amenazas, vulnerabilidad y exposiciones de una población y sus bienes.

Lo que puede perderse o dañarse debido a situaciones de riesgo está asociado a la vida, la salud, la vivienda, los muebles, el empleo, la actividad de sustento o ingreso, los bienes colectivos (colegios, puentes, centros de salud, vías), la cosecha, los animales, la inversión social, los ríos, las lagunas, los bosques, la capacidad productiva, las relaciones sociales y familiares y las condiciones de la vida construidas durante el tiempo, entre otros. (UNGRD, 2013b)

La Ley 1523 de 2012 indica que la gestión del riesgo de desastres es un proceso social⁴, por eso, el Estado debe adelantar esfuerzos para la seguridad territorial, la calidad de vida y el desarrollo sostenible desde una perspectiva de la autoconservación, la responsabilidad, la sostenibilidad ambiental, entre otros; en este sentido, desde 2012 se viene implementando la política nacional de gestión del riesgo de desastres.

4 Gestión del riesgo: es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

1.2. ¿Qué es la construcción social del riesgo de desastres?

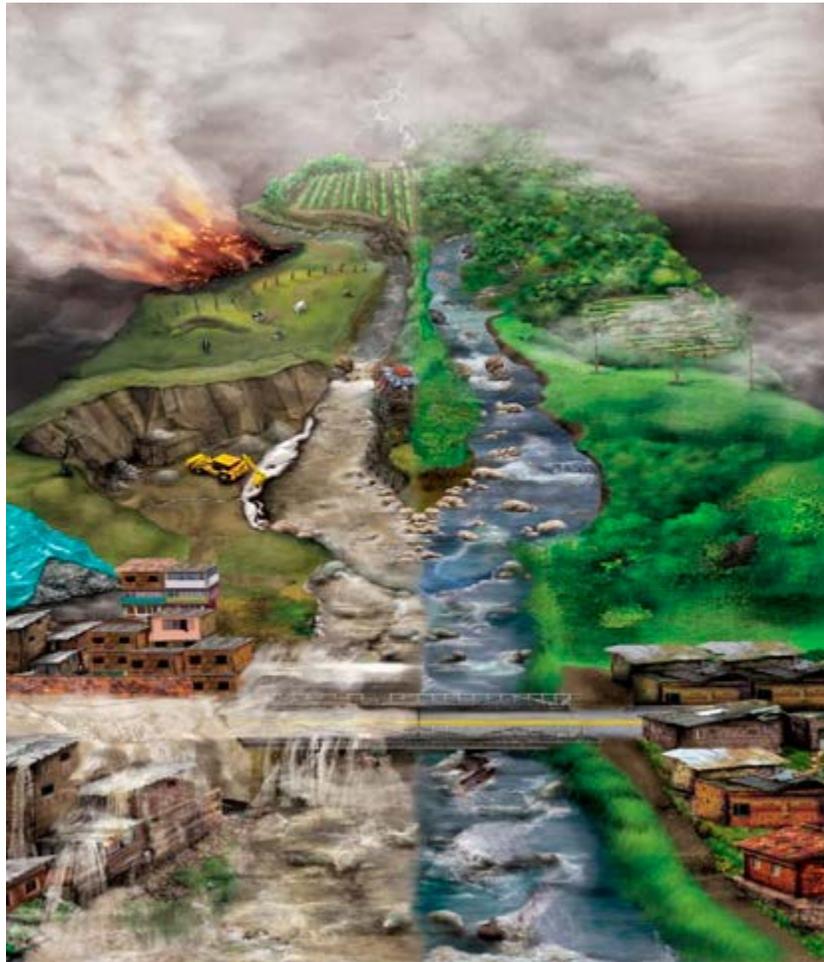
“Los humanos transforman la tierra para convertirla en su casa, pero al hacerlo se transforman ellos mismos no sólo mediante la propia acción que implica esa transformación, sino también por los efectos que esa Tierra transformada ocasiona sobre la especie y sociedades humanas”. (Gómez, 2001)

Al habitar el territorio los seres humanos desarrollan diferentes percepciones de las relaciones socio naturales en el espacio basados en los conocimientos, experiencias, creencias, cultura, prácticas, condiciones geográficas y sociodemográficas en un área específica. En este sentido, las dinámicas sociales se adaptan para satisfacer necesidades sentidas y modelos de desarrollo que usan los recursos naturales, económicos, productivos y de las redes de organización social con el propósito de transformar los entornos para vivir y convivir.

Las interacciones del ser humano con la naturaleza que se representan en el territorio están relacionadas con las distribuciones espaciales, las actividades económicas, la población, los procesos de ocupación y los aspectos culturales que muestran el habitar un lugar desde varios significados y símbolos, entre otras, por eso es necesario establecer impactos positivos o negativos en el relacionamiento con los ecosistemas, las condiciones geofísicas, el clima, el agua, el suelo, el aire, la energía solar, los minerales, los combustibles fósiles y otros factores ambientales.

En la Figura 1 se puede evidenciar la diferencia de los impactos que genera un aguacero, que es un fenómeno natural que trae consecuencias positivas, que se convierte en un desastre debido a la intervención humana sobre la tierra.

Figura 1 Diferencia entre un aguacero y un desastre



Nota. Tomado de Wilches-Chaux, (2008).

Desde la observación de las condiciones geofísicas se identifican los fenómenos naturales a través de los cuales la tierra manifiesta su actividad, como la lluvia, el viento, las mareas, las nevadas, los rayos, los huracanes, la erupción de un volcán, un periodo de sequía, una inundación, un sismo o las estaciones. Las actividades económicas, sociales, culturales, la calidad de vida y, en general, todo lo que hacemos ocurre en un espacio geográfico que tiene unas características ecológicas, hidrológicas y climáticas propias (UNGRD, 2013).

Ahora, si bien es cierto que los fenómenos naturales se presentan por la dinámica de la tierra, es la acción humana y su cercanía a un evento físico, la que propicia, la construcción social del riesgo y

la vulnerabilidad⁵, dicha vulnerabilidad se puede convertir en una amenaza (se explica su definición en el apartado 1.1) que puede causar pérdidas sociales, materiales y económicas.

1.3. ¿Qué es el riesgo de desastres?

En el marco de la estrategia internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNDRR, por sus siglas en inglés), se definió desastre como una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. (Naciones Unidas, 2021)

En términos amplios, se puede decir que el riesgo de desastres es la potencial combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas que ponen en riesgo los derechos de los ciudadanos ante la concurrencia de elementos expuestos (personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales) o exposición, las amenazas y las vulnerabilidades de los territorios, las poblaciones y las organizaciones.

1.4. ¿Qué es la gestión del riesgo de desastres?

Normativamente, la Ley 1523 de 2012 define la gestión del riesgo como:

5 Vulnerabilidad: susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos

... el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, (rehabilitación y reconstrucción). Esto con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (p.2).

1.4.1. ¿Cuál es el enfoque de la gestión del riesgo de desastres en Colombia?

En Colombia, la 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”, indica que la **gestión del riesgo de desastres** es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres con el propósito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. De acuerdo con lo anterior, la gestión del riesgo se concibe como un proceso social en el que interactúan aspectos económicos, físicos y ambientales, entre otros, que pueden generar escenarios de peligro a partir de la exposición y las condiciones de vulnerabilidad sumadas a los cambios comportamentales a nivel individual, familiar y colectivo.

Una adecuada gestión del riesgo de desastres requiere de un trabajo conjunto entre la comunidad, entidades públicas, privadas, escenarios políticos, económicos, ambientales y sociales en el que se aborden los objetivos específicos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que son: procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

Sumado a lo anterior, el Comité Nacional para el Conocimiento del

Riesgo⁶ reconoce en el documento de terminología sobre gestión del riesgo de desastres que el riesgo se entiende como un proceso construido en el tiempo por la sociedad y, en consecuencia, define la gestión del riesgo de desastres (GRD) como un proceso social, según la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (2017f):

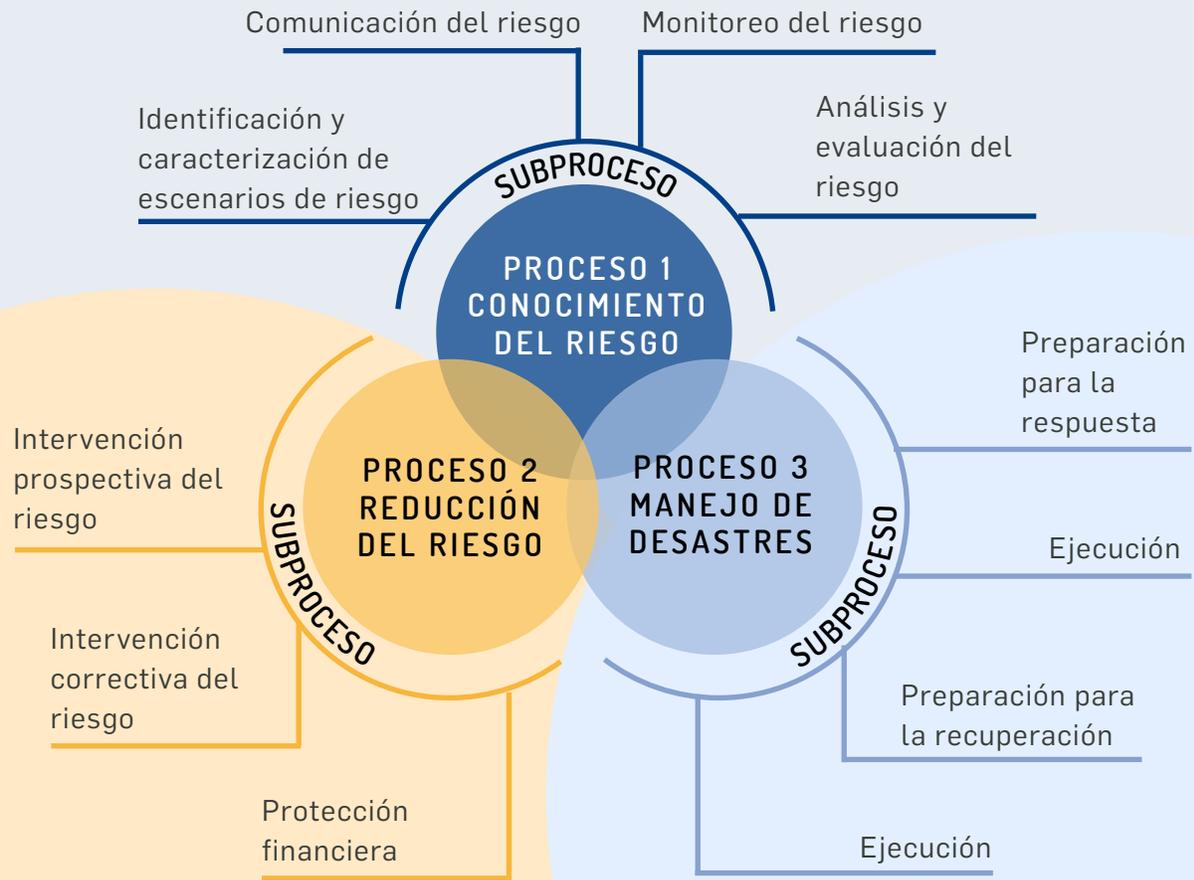
“Se reconoce, además, que los desastres no son naturales y que, por el contrario, existen factores políticos, sociales y culturales que inciden en el grado de vulnerabilidad de los individuos al momento de enfrentar y recuperarse de la ocurrencia de un evento físico. Debido a estos factores, los efectos de un evento físico son diferenciados en una misma comunidad, es decir, los efectos pueden tener niveles de impacto diferente, incluso en una misma comunidad. De modo que, no siendo los desastres una mera causa de la naturaleza, se reconoce que el riesgo y, por tanto, los desastres son una construcción social” (p.12).

Esta construcción social de los desastres está determinada por la relación entre los ecosistemas naturales y la cultura de la sociedad que está claramente definida por el modelo de desarrollo adoptado.

De igual forma, en la política nacional de gestión del riesgo de desastres se establece el abordaje de la gestión del riesgo mediante tres procesos: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres que, a su vez, se componen de subprocesos; estos desagregan la forma de aproximarse a los factores del riesgo y a las medidas para gestionar estos procesos, como se muestra a continuación en la figura 2:

6 El comité nacional para el conocimiento del riesgo es la instancia interinstitucional del sistema nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de conocimiento del riesgo.

Figura 2 Procesos y subprocesos de la gestión del riesgo de desastres



Nota. Tomado de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, (2017).

Teniendo en cuenta lo anterior y, en el marco de la política pública de gestión del riesgo, en este apartado encontrará las definiciones de los procesos y subprocesos de la gestión del riesgo de desastres.

□ Conocimiento del riesgo

De acuerdo con la Ley 1523 de 2012, el 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 del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastres... (p. 3)

A continuación, en la tabla 1 se describen los subprocesos asociados al conocimiento del riesgo.

Tabla 1 Subprocesos de conocimiento del riesgo

SUBPROCESO	DESCRIPCIÓN
IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE ESCENARIOS DE RIESGO	<p>Es el proceso que busca conocer, de manera general, las condiciones de riesgo de un territorio, enfatizando en sus causas y actores e identificando los principales factores influyentes, los daños y pérdidas que pueden presentarse, y todas las medidas posibles que podrían aplicarse para su manejo.</p>
ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL RIESGO	<p>Implica la consideración de las causas y fuentes del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que dichas consecuencias puedan ocurrir. El análisis y evaluación del riesgo permite relacionar la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos (personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales) con el fin de determinar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales y las probabilidades de que ocurra. Se estima el valor de los daños y las pérdidas potenciales y se compara con criterios de seguridad establecidos con el propósito de definir tipos de intervención y alcance de la reducción del riesgo y preparación para la respuesta y la recuperación (Congreso de la República, 2012g).</p>
MONITOREO DEL RIESGO	<p>Es el proceso orientado a generar datos e información sobre el comportamiento de los fenómenos amenazantes, la vulnerabilidad y la dinámica de las condiciones de riesgo en el territorio.</p>

SUBPROCESO	DESCRIPCIÓN
<p>COMUNICACIÓN DEL RIESGO</p>	<p>Es el proceso constante y transversal que se realiza para proveer, compartir y obtener información y comprometer a la comunidad y a las entidades del sector público y privado en la gestión del riesgo de desastres.</p> <p>En este subproceso también se considera la concientización y sensibilización pública: que es el grado de conocimiento común sobre el riesgo de desastres, los factores que conducen a éstos y las acciones que pueden tomarse individual y colectivamente para reducir la exposición y la vulnerabilidad frente a las amenazas (UNGRD, 2015d).</p>

Nota. Tomado de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, (2017).

□ Reducción del riesgo

De acuerdo con la Ley 1523 de 2012, la reducción del riesgo es el proceso de la gestión del riesgo que busca modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, es decir, mitigarlos y evitar nuevos riesgos en el territorio a través de la prevención del riesgo. Las medidas de mitigación y prevención se adoptan con antelación para reducir la amenaza y la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, esto evitará o minimizará los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos.

Según la Ley 1523 de 2012, la reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera. A continuación, en la tabla 2 se describen los subprocesos de reducción del riesgo.

Tabla 2 Subprocesos de reducción del riesgo según la Ley 1523 de 2012

SUBPROCESO	DESCRIPCIÓN
INTERVENCIÓN CORRECTIVA	Proceso cuyo objetivo es reducir el nivel de riesgo existente en la sociedad a través de acciones de mitigación que disminuyan o reduzcan las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad de los elementos expuestos.
INTERVENCIÓN PROSPECTIVA	Proceso cuyo objetivo es garantizar que no surjan nuevas situaciones de riesgo a través de acciones de prevención que impidan que los elementos expuestos (personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales) que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza, es decir, que sean vulnerables o que lleguen a estar expuestos ante posibles eventos peligrosos. Su objetivo último es evitar nuevos riesgos e intervenciones correctivas en el futuro. La intervención prospectiva se realiza primordialmente a través de la planificación ambiental sostenible, el ordenamiento territorial, la planificación sectorial, la regulación y las especificaciones técnicas, los estudios de prefactibilidad y diseño adecuados, el control y seguimiento y, en general, todos aquellos mecanismos que contribuyan de manera anticipada a la localización, construcción y funcionamiento seguro de la infraestructura, los bienes y la población.
PROTECCIÓN FINANCIERA	Mecanismos o instrumentos financieros de retención intencional o transferencia del riesgo que se establecen antes del suceso (ex-ante) con el fin de acceder de manera después del suceso (ex-post) a recursos económicos oportunos para la atención de emergencias y la recuperación.

Nota. Tomado de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, (2017).

□ Manejo de desastres

De acuerdo con la Ley 1523 de 2012, el 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 posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, es decir, rehabilitación y recuperación. A continuación, en la tabla 3 se describen los subprocesos de manejo de desastres.

Tabla 3 Subprocesos de manejo de desastres según Ley 1523 de 2012

SUBPROCESO	DESCRIPCIÓN
PREPARACIÓN	Es el conjunto de acciones principalmente de coordinación, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento, centros de reserva, albergues y entrenamiento, con el propósito de optimizar la ejecución de los diferentes servicios básicos de respuesta como: accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros.

SUBPROCESO	DESCRIPCIÓN
<p>RESPUESTA</p>	<p>Ejecución de las actividades necesarias para la atención de la emergencia como: accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros. La efectividad de la respuesta depende de la calidad de preparación.</p>
<p>RECUPERACIÓN</p>	<p>Son las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes deteriorados y servicios interrumpidos y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. Además, la recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado.</p>

Nota. Tomado de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, (2017f).

Los procesos que orientan la gestión del riesgo de desastres en Colombia establecidos en la Ley 1523 de 2012 resultan claves para el ejercicio ciudadano del control social a la gestión pública relacionada con: a) el conocimiento del riesgo, b) la reducción del riesgo y c) el manejo de desastres.

1.4.2. Articulación agendas globales: Marco de Sendai

La gestión del riesgo de desastres en Colombia se articula con las agendas globales como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030, este marco fue el primer acuerdo principal de la agencia de desarrollo posterior a 2015 y ofrece a los Estados miembros una serie de acciones concretas que se pueden tomar sobre la reducción de riesgo de desastres.

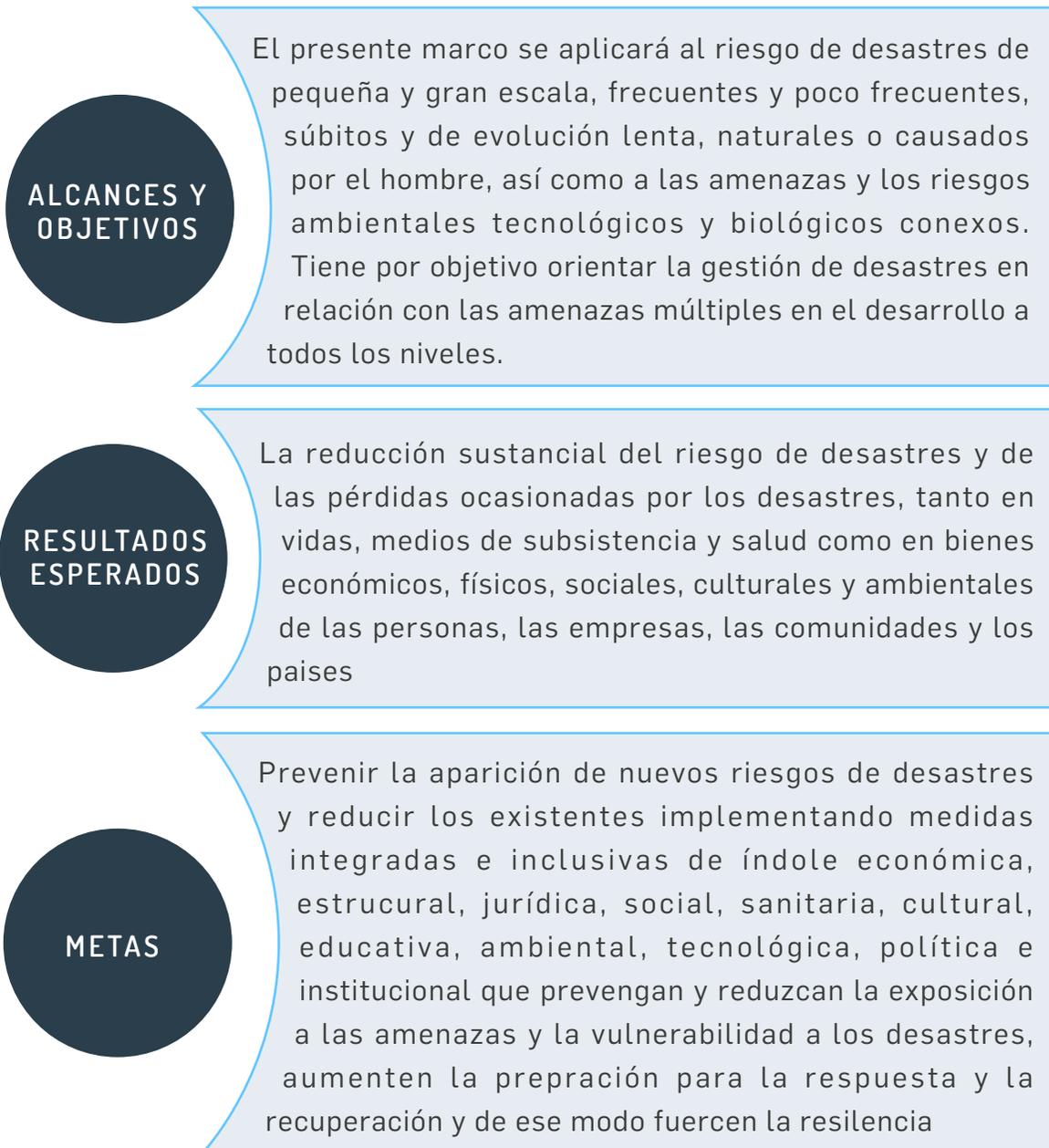
En la ciudad de Sendai (Miyagi, Japón) entre los días 14 y 18 de marzo del 2015, se llevó a cabo la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, donde varios países, entre ellos Colombia, se reunieron con el propósito de concluir la evaluación y el examen de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo⁷ para 2005-2015, según Naciones Unidas (2015) evaluaron los siguientes propósitos:

- a. Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.
- b. Examinar la experiencia aprendida y aprobar un marco para la reducción del riesgo de desastres que estuviera orientado a la acción y con visión de futuro. (p.9)

El resultado de dicho encuentro de países se consolidó en el documento Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030. En la Figura 3 se presenta el diagrama en el cual se sintetizan los alcances y objetivos, resultados esperados y metas del Marco de Sendai:

7 El Marco de Acción de Hyogo (MAH) es el instrumento más importante para la implementación de la reducción del riesgo de desastres que adoptaron los Estados miembros de las Naciones Unidas. Su objetivo general es aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.

Figura 3 Diagrama del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030



Nota. Tomado de Marco de Sendai para la reducción del Riesgo de desastres 2015-2030, (2015).

1.5. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de desastres

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), creado a partir de la Ley 1523 de 2012 por sanción presidencial, es:

Es el conjunto de entidades nacionales del orden público, privado y comunitario que, articuladas con las políticas, normas y recursos, tiene como objetivo principal llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la a la población en todo el territorio nacional en busca de mejorar la calidad de vida, la seguridad y el bienestar de todas las comunidades colombianas. (p.4)

Así mismo, según la Ley 1523 de 2012, es responsabilidad de "... todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano..."(p.1) el cumplimiento del objetivo principal citado, para ello, la Ley en mención definió como objetivos específicos garantizar tres procesos: (1) conocimiento del riesgo (2) reducción del riesgo y (3) manejo de desastres. Entonces, la implementación de estos tres procesos misionales es la manera de enfocar el SNGRD hacia el cumplimiento de su objetivo principal.

Para facilitar la implementación de estos procesos, el SNGRD incluye cuatro componentes, a saber: (1) La estructura organizacional, (2) Los instrumentos de planificación, (3) Los sistemas de información y (4) Los mecanismos de financiación.

1. Estructura organizacional

Está conformada por el gobernador y el alcalde, dependiendo si es departamento o municipio, además hace parte el consejo municipal o departamental para la gestión del riesgo de desastres. Los mandatarios, como jefes de la administración, representan al Sistema Nacional en el territorio, es decir, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del

riesgo en su jurisdicción. A su vez, los consejos son la instancia de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento destinada a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de la gestión del riesgo en el municipio o el departamento. Es fundamental tener claro que los consejos cumplen un papel coordinador no ejecutor, la ejecución está a cargo de las diferentes entidades en el marco de sus competencias, bien sea que hagan parte o no del consejo. A continuación, en la Figura 4 se muestra la estructura y organización del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Figura 4 Instancias de orientación y coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD



Nota. Tomado de la Guía comunitaria para la gestión del riesgo de desastres de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, 2013.

Las instancias de dirección del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) son: el presidente de la República como líder del sistema, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, por debajo de este se encuentra del director de

la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, finalmente, en el nivel territorial los representantes del sistema son los gobernadores y alcaldes.

Así mismo, según la Ley 1523 de 2012 las instancias de orientación y coordinación están compuestas por:

- Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres: es la instancia superior encargada de orientar el sistema nacional.
- La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres: es la entidad encargada de dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres de acuerdo con las políticas de desarrollo sostenible y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del SNGRD.
- Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo: es la instancia interinstitucional del sistema nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de conocimiento del riesgo.
- Comité para la Reducción del Riesgo: es la instancia interinstitucional del sistema nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de reducción del riesgo de desastres.
- Comité para el Manejo de Desastres: es la instancia interinstitucional del sistema nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de manejo de desastres con las entidades del sistema nacional.
- Comisiones técnicas asesoras de los comités: los comités nacionales podrán establecer comisiones técnicas asesoras permanentes o transitorias.
- Instancias de coordinación territorial: son los consejos departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo de desastres y tienen a su cargo la coordinación, asesoría, planeación y seguimiento de todas las acciones que busquen garantizar la efectividad y articulación de

los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente. Dichos consejos tendrán un coordinador designado por el gobernador o alcalde, cuyo nivel jerárquico deberá ser igual o superior a jefe de oficina asesora.

2. Instrumentos de planificación

Según el artículo 32 de la Ley 1523 de 2012, las entidades del sistema nacional implementarán instrumentos de planificación como los planes de gestión del riesgo en los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) para priorizar, programar y ejecutar acciones relacionadas con los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo del desastre como parte del ordenamiento territorial, cabe señalar que las entidades también deben hacer seguimiento y evaluación a las acciones que lleve a cabo.

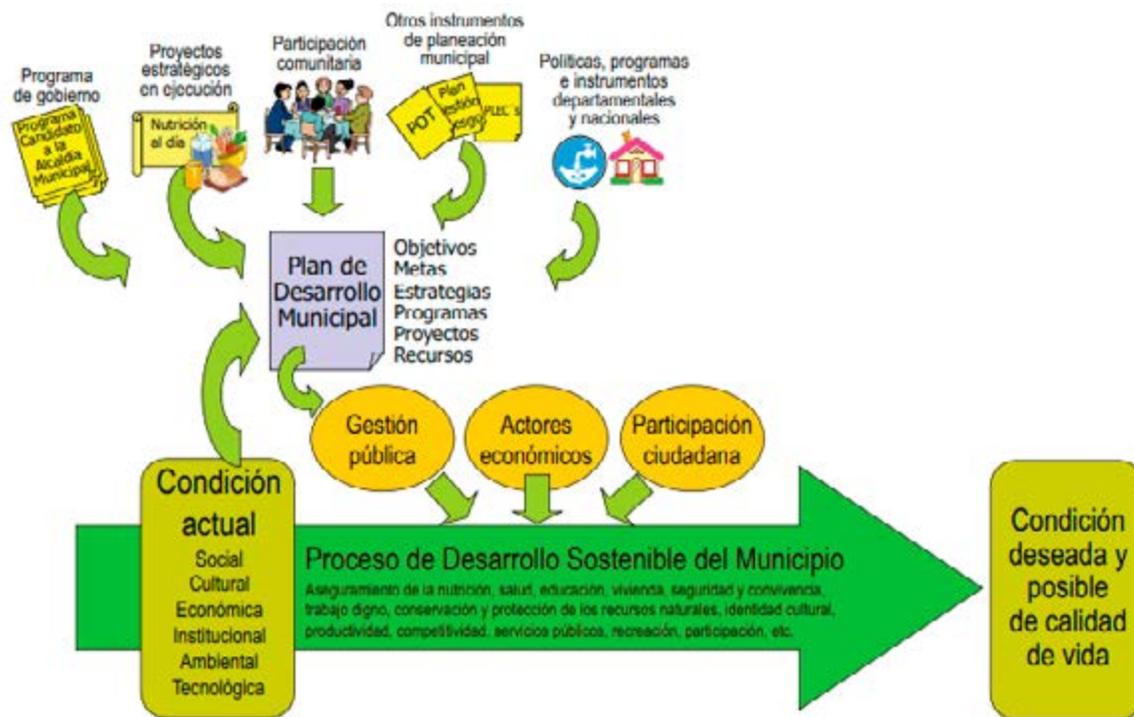
Así mismo, el artículo 35 de la Ley 1523 de 2012 establece que la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias es el marco de actuación de las entidades del SNGRD y su objetivo es mejorar la efectividad interinstitucional y optimizar la prestación de servicios básicos durante la respuesta a emergencias que, de acuerdo con el párrafo del artículo en mención, pueden ser: accesibilidad y transporte, comunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública, información geográfica, el manejo general de la respuesta y definición de estados de alerta, entre otros.

A su vez, el artículo 37 de la política nacional de gestión del riesgo de desastres indica que las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertarán con sus respectivos consejos de gestión del riesgo un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción en armonía con el Plan de Gestión del Riesgo

y la estrategia de respuesta nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso.

De igual forma, el artículo 38 de la política nacional del riesgo de desastres (2015d) incorpora la gestión del riesgo en la inversión pública mediante la realización de un análisis del riesgo de desastres de todas las etapas de los proyectos de inversión pública en el territorio nacional. Así mismo, dicha política establece que la gestión del riesgo de desastres es un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, cuyo fin es evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo, por esto, en la política se enfatiza que las entidades del nivel territorial deben incluir los análisis de riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socio ambiental en los planes de ordenamiento territorial y en los instrumentos de planificación territorial. A continuación, en la Figura 5 se presenta un ejemplo de relación y articulación de elementos relevantes para el proceso de planificación en el nivel de gobierno municipal:

Figura 5 Elementos relevantes en el proceso de planificación del desarrollo municipal



Nota. Tomado de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, (2012).

3. Los sistemas de información

El sistema municipal y departamental de información para la gestión del riesgo es el conjunto de recursos, principalmente tecnológicos y organizacionales, para el tratamiento y disponibilidad organizada de datos e información sobre las condiciones y evolución del riesgo en el territorio, su propósito principal es ayudar y facilitar la implementación y seguimiento de los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastres.

4. Los mecanismos de financiación

Los mecanismos de financiación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) se establecen a nivel nacional, departamental y municipal, esto considerando las apropiaciones presupuestales a través de los fondos de gestión del riesgo y sus subcuentas orientadas para la implementación del conocimiento del riesgo, reducción del riesgo, manejo de desastres, recuperación y protección financiera. Así mismo, las entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital y municipal establecen las partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres.

1.6. Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia (PNGRD) es una estrategia de desarrollo que debe convertirse en una hoja de ruta para que el país convoque a los diferentes actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) a implementar acciones conjuntas para llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo y, de esta manera, contribuir a mejorar la seguridad, la calidad de vida y al desarrollo sostenible.

El PNGRD fue adoptado mediante Decreto Presidencial 308 de 2016 luego de un proceso de formulación realizado en el marco del

Decreto 1081 de 2015 (Capítulo 2, Procedimiento para la Expedición y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo). Cabe señalar que el objetivo general del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia (PNGRD) y sus cinco objetivos específicos se encuentran alineados con las cuatro prioridades suscritas en el Marco de Sendai 2015-2030, que son:

1. Comprender el riesgo de desastres.
2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
4. Aumentar la preparación para dar respuesta eficaz en los siguientes tres momentos de un desastre: 1) la recuperación, 2) la rehabilitación y la 3) reconstrucción, estose hace según el Marco de Sendai (2015): “con el objetivo de reducir de manera sustancial en los 15 años siguientes el riesgo de desastres y las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países” (p.12).

1.6.1. Metas

Las metas establecidas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2015d) para el año 2025 son las siguientes:

1. “Reducir la tasa de mortalidad⁸ nacional causada por desastres entre un 20% y un 22%, es decir, en 5,9 personas por cada 100.000 personas en el decenio 2015-2025, respecto del período 2005-2015 que fue de 7,6 fallecidos por cada 100.000 habitantes” (p.238).

8 La tasa de mortalidad se refiere al número de muertes confirmadas o de personas en paradero desconocido o presuntamente muertas en un desastre o tras el impacto de un desastre.

2. "Reducir el número de personas afectadas por desastres⁹ en el país para 2025 a 3.284 personas por cada 100.000 habitantes en el decenio 2015-2025, respecto del periodo 2005-2015." (p.239)".

Según el XI informe de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el avance de estas metas para el periodo 2021-1 se muestra en la tabla 4:

Tabla 4 Avance metas establecidas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de desastres para el periodo entre el 2015 y 2021

METAS ESTABLECIDA 2005 - 2015	AVANCE DE LA METAS 2015 - 2021-I
Una tasa de 5.9 personas fallecidas por cada 100.000 habitantes	Una tasa de 4.6 persona fallecidas por cada 100.000 habitantes
La tasa de personas afectadas por desastres a 3.284 por cada 100.000 habitantes	La tasa de personas afectadas por desastres es de 1.643 por cada 100.000 habitantes

Nota. Tomado del XI informe de seguimiento y avance del PNGRD de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, (2021).

El componente programático y de inversiones del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD) define los programas y los proyectos de inversión para cada una de las estrategias formuladas con sus respectivos objetivos y metas, los responsables de su implementación, así como las fuentes de financiación y los recursos previstos para tal fin en el corto, mediano y largo plazo. El periodo de ejecución del PNGRD consta de tres periodos constitucionales de gobierno, lo que permitirá la articulación con los respectivos planes de desarrollo que se implementen para el periodo 2015-2025.

⁹ En cuanto a personas afectadas por desastres se refiere a que estas hayan perdido sus bienes, infraestructura o medios de subsistencia en un desastre o tras el impacto de un desastre.

Según el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD, 2015d), en la definición del componente programático participaron 19 sectores que validaron la información, se espera que las metas y programas definidos sean incorporadas en sus planes de acción para el corto el mediano y el largo plazo. Los sectores participantes fueron los siguientes: 1) Sector Presidencia, 2) Sector Ambiente, 3) Sector Vivienda, 4) Sector Agricultura, 5) Sector Salud, 6) Sector Transporte, 7) Sector Defensa, 8) Sector Cultura, 9) Sector TIC, 10) Sector Relaciones Exteriores, 11) Sector del Interior, 12) Sector Hacienda, 13) Sector Trabajo, 14) Sector Minas y Energía, 15) Sector Comercio exterior, 16) Sector Educación, 17) Sector Planeación, 18) Sector Ciencia y tecnología y el 19) Sector Estadísticas; y también se trabajó con entidades territoriales como gobernaciones y municipios.

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres contará con recursos de financiación mediante los cuales se dará ejecución y cumplimiento a sus componentes general y programático con el fin de lograr una incidencia sectorial en la ejecución de proyectos del orden nacional y territorial. Para ello, el artículo 53 de la Ley 1523 de 2012 establece que:

Las entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital y municipal que hacen parte del sistema nacional deberán incluir en su presupuesto anual las partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres. (p.15).

El norte de esa financiación serán los proyectos planteados y concertados en el componente programático del PNGRD al corto, mediano y largo plazo.

1.6.2. Seguimiento y evaluación al Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PNGRD

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.3.1.2.2.4.3. del Decreto 1081 de 2015, la Unidad Nacional para la Gestión del

Riesgo de Desastres será la responsable del seguimiento al PNGRD y deberá entregar un informe semestral con base en la información de avance suministrada por cada uno de los sectores del gobierno con responsabilidades en el PNGRD, de los comités nacionales de gestión del riesgo de desastres y de los consejos territoriales de gestión del riesgo. Así mismo, debe hacer el seguimiento y evaluación para, posteriormente, presentar el avance en el cumplimiento de los objetivos, de las metas y de la ejecución presupuestal de los proyectos.

En el siguiente enlace la ciudadanía, las entidades y los organismos de control pueden consultar los informes de seguimiento al PNGRD que formula la UNGRD: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Plan-Nacional-de-Gestion-del-Riesgo.aspx>. En dichos informes encontrará el proceso de implementación y seguimiento al PNGRD, el marco metodológico para el seguimiento y evaluación del plan, el avance en el cumplimiento de los objetivos y la implementación del componente programático, resultado de seguimiento a las metas, que son logros de la articulación con otros marcos estratégicos, balance general y documentos de referencia.

1.7. El papel de las comunidades en la gestión del riesgo de desastres

Los habitantes del territorio colombiano tienen la responsabilidad individual y colectiva de promover la protección de la vida y el trabajo en red en la gestión del riesgo de desastres, lo que implica una participación activa en el desarrollo de acciones como: identificar riesgos y posibles medidas para la reducción del riesgo, apoyar actividades humanitarias cuando se requiera, adoptar medidas necesarias para el autocuidado como salvaguarda¹⁰ y promover la solidaridad social en la gestión del riesgo de desastres y en el uso adecuado de los recursos naturales y en la protección del medio ambiente.

10 Proteger, defender y cuidar a algo o alguien.

Según la "Guía para la participación comunitaria en la gestión del riesgo de desastres" (UNGRD, 2017h), como actor protagónico en la gestión de riesgos de desastres, la comunidad debe adelantar las siguientes acciones:

1. "Identifique en su municipio la información pública sobre gestión del riesgo de desastres.
2. Informe sobre los riesgos que hay en el territorio y las medidas a tomar.
3. Observe, escuche y atienda las señales que indican nuevos riesgos o la inminencia de un evento que pueda afectarle a usted o a su comunidad.
4. Organícese en comunidad y prepare un Plan Comunitario de Gestión del Riesgo. Para hacerlo:
 - Mantenga comunicación con el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo que asesora y acompaña este Plan.
 - Tome medidas de autoprotección en la medida de mis conocimientos y capacidades.
 - Atienda las indicaciones de las autoridades de gestión del riesgo.
 - Realice seguimiento a la implementación de planes, programas y proyectos de gestión del riesgo en el territorio.
5. Promueva la organización de la comunidad para que estemos debidamente representados en las reuniones del consejo municipal de gestión del riesgo" (p.12).
6. Acérquese a la oficina municipal de gestión del riesgo o ante el coordinador del consejo municipal de gestión del riesgo e identifique acciones que puedan desarrollar conjuntamente para reducir el riesgo de desastres en el territorio.
7. "Identifique con sus vecinos los mecanismos de participación ciudadana y las iniciativas propias que han utilizado en el

pasado para incidir en la conformación del territorio que habitan" (p.15).

Cabe señalar que la organización comunitaria dependerá de los contextos y dinámicas territoriales, sin embargo, la articulación de las estructuras organizacionales existentes permiten una mejor apropiación de la gestión del riesgo de desastres y acciones claves para la participación. La ciudadanía puede consultar las siguientes herramientas orientadoras para su ejercicio de participación en la gestión de riesgo de desastres:

- [Guía para la participación comunitaria en la gestión del riesgo de desastres.](#)
- [Guía comunitaria para la gestión del riesgo de desastres.](#)
- [El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: etnia, género y discapacidad.](#)

2. ¿Qué derechos se protegen en el proceso de la gestión de riesgo de desastres?

En principio, es importante precisar que Colombia cuenta con la Ley 1523 de 2012 que establece la política nacional de gestión del riesgo de desastres y que en su artículo primero define la gestión del riesgo de desastres como:

... un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. (art. 1.)

Por otro lado, en cuanto al riesgo de desastres se puede decir que es la potencial configuración de un evento o suceso que pone en riesgo los derechos de la ciudadanía ante la concurrencia de elementos expuestos (personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales) o de exposición a las amenazas y las vulnerabilidades de los territorios, las poblaciones y las organizaciones.

Por tanto, se hace necesario implementar medidas tendientes a disminuir o evitar la ocurrencia de riesgos de desastres, a través del análisis de posibles causas con el propósito de disminuir la vulnerabilidad de las personas y de sus bienes, de modo que se minimice su exposición y posibles afectaciones ante la ocurrencia

de estos eventos De acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo, tiene como finalidad:

... la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, (rehabilitación y reconstrucción). Esto con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. (art. 4 numeral 11.)

Lo cual implica la protección de las personas y bienes jurídicos de colectividades e instituciones. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica en peligro (riesgo) o que han sufrido daños debido a la ocurrencia de desastres asociados a fenómenos naturales causados por la actividad humana no intencional (sismos, inundaciones, deslizamientos, sequías y erupciones volcánicas, entre otros). De acuerdo con lo establecido en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 estos eventos afectan el desarrollo territorial y generan "(...) pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países" (Naciones Unidas, 2015, p.12), por lo que, se hace necesario aunar esfuerzos para la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los mismos.

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006) señala que:

En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho inter-

nacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar (OACDH, 2006).

En tal sentido, el proceso de gestión del riesgo busca dar cumplimiento a los objetivos establecidos en normas y acuerdos nacionales, además de que está en concordancia con los marcos de acción internacionales relacionados con el desarrollo sostenible, la reducción de los efectos ocasionados por el cambio climático y el calentamiento global, así mismo, busca la garantía y protección de derechos de las personas y bienes jurídicos de colectividades e instituciones.

2.1. Integración de los enfoques de derechos, igualdad de género e inclusión en la política de gestión del riesgo de desastres

En este apartado se abordará la integración de los enfoques de derechos, igualdad de género e inclusión en la política de gestión del riesgo de desastres. En primera medida, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) plantea que el enfoque de derechos humanos se evidencia en todas las fases del ciclo de la política pública, que son: (i) construcción de agenda y la identificación del problema; (ii) diseño o formulación; (iii) implementación y ejecución; y (iv) monitoreo y evaluación. (CIDH, 2018).

En relación a lo planteado por la CIDH, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG, 2011) plantea criterios de evaluación de las dimensiones de derechos humanos e igualdad de género de una intervención (política, plan, programa, proyecto) de un Estado

dada la importancia de fortalecer y evaluar la rendición de cuentas y el aprendizaje. De los criterios que la UNEG plantea tomaremos los siguientes: (i) Pertinencia: ¿en qué medida los objetivos de una intervención son consistentes con las necesidades y problemas de las partes interesadas, en particular de las poblaciones vulnerables?; (ii) Eficacia: ¿en qué medida se alcanzaron los objetivos de la intervención?; (iii) Eficiencia: ¿en qué medida los recursos económicos/ insumos se convierten en resultados?; (iv) Impacto: ¿qué efectos a largo plazo se produjeron por la intervención?

Sumado a lo anterior, en la Tabla 5 planteamos los criterios y elementos para analizar la integración de los enfoques de derechos, igualdad de género e inclusión en la política de gestión de riesgos de desastres:

Tabla 5 Elementos para integrar enfoque de derechos humanos, igualdad de género e inclusión en la gestión del riesgo de desastres

CRITERIO	ELEMENTOS
Principios y enfoques en la política y Plan de Gestión de Riesgo de Desastres	<ul style="list-style-type: none"> ■ Principios y enfoque en la política nacional ■ Convenciones y marco internacionales DDHH, de la infancia, mujer, persona con discapacidad, personas adultas mayores vinculados a la política nacional.
Diagnóstico y análisis del problema que sustenta el Plan de Gestión de Riesgo de Desastres	<ul style="list-style-type: none"> ■ Diagnóstico con datos desagregados por edad, género, discapacidad, etnia, desplazados y otras condiciones y análisis de riesgos con identificación de vulnerabilidades diferenciadas.

CRITERIO	ELEMENTOS
<p>Diseño de objetivos, arreglos institucionales del Plan de Gestión de Riesgo de Desastres</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Objetivos con metas e indicadores para la protección de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. ■ Estructura responsable. ■ Componentes y/o acciones para la inclusión, protección e igualdad de género.
<p>Estrategias para integrar o aplicar la inclusión y protección en la gestión de riesgo de desastres</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Información y análisis de vulnerabilidades diferenciadas, brechas y barreras. ■ Desarrollo de capacidades y formación del personal en los enfoques de género, inclusión, protección, con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. ■ Participación y consulta con sectores e instituciones gubernamentales (garantes de derechos o encargadas de la promoción de igualdad) y de la sociedad civil (titulares de derechos). ■ Desarrollo y aplicación de instrumentos. ■ Política, códigos o protocolos de protección y salvaguarda de la infancia, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, migrantes o desplazados.
<p>Inversión y presupuesto específicos en la gestión de riesgos de desastres</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mecanismos de financiamiento y presupuesto específico para la integración de género, inclusión y protección en la GRD

Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en el Estudio de diagnóstico de la integración de la inclusión y la protección en el PNGRD en Colombia de la Comunidad Andina de Naciones (s.f.).

2.2. ¿Qué derechos debe garantizar la gestión del riesgo de desastres?

Desde un enfoque de derechos, existe una estrecha relación entre la gestión del riesgo de desastres, el desarrollo sostenible y el derecho a una vida digna a través de la protección de los derechos humanos. De acuerdo con lo contemplado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos incorporada al articulado de la Constitución Política de Colombia a través de la figura bloque de constitucionalidad¹¹, y según la Ley 16 de 1972 (Congreso de la República, 1972a) los estados parte tienen dos obligaciones:

- En primer lugar, en el artículo 1:

... se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella (en la convención) y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social... (art.1)

- En segundo lugar, en el artículo 2:

... si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertad. (art.1)

11 La Corte Constitucional definió el bloque de constitucionalidad como "... aquella unidad jurídica compuesta por... normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu."

Lo anterior implica que el Estado colombiano, al ser parte de esta convención, tiene la obligación de respetar los derechos y libertades de los ciudadanos que se encuentran en territorio nacional en todo tiempo, lugar, circunstancia o situación jurídica y, también, el deber de impedir la materialización de cualquier circunstancia o evento que impida el desarrollo normal de la persona, es decir, que impida el goce o disfrute efectivo de los derechos fundamentales, políticos, económicos, sociales y culturales, lo cual lleva a establecer y reconocer que todas las personas son sujetos de derechos. Al respecto, es importante tener en cuenta también que hay poblaciones específicas que en atención a determinadas condiciones particulares son considerados sujetos de especial protección constitucional¹².

2.2.1. Derechos fundamentales

La gestión del riesgo de desastres, concebida como una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo¹³, busca que los diferentes actores para la toma de decisiones a nivel individual y colectivo comprendan qué el riesgo de desastres está relacionado con las dinámicas sociales y económicas que construyen vulnerabilidades y conducen a una transformación del territorio seguro y ambientalmente sostenible, para ello, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo tiene como propósito ofrecer protección a la población en todo el territorio nacional en busca de mejorar la calidad de vida, esto implica, con fundamento en la garantía de derechos, una estrecha relación entre la gestión del

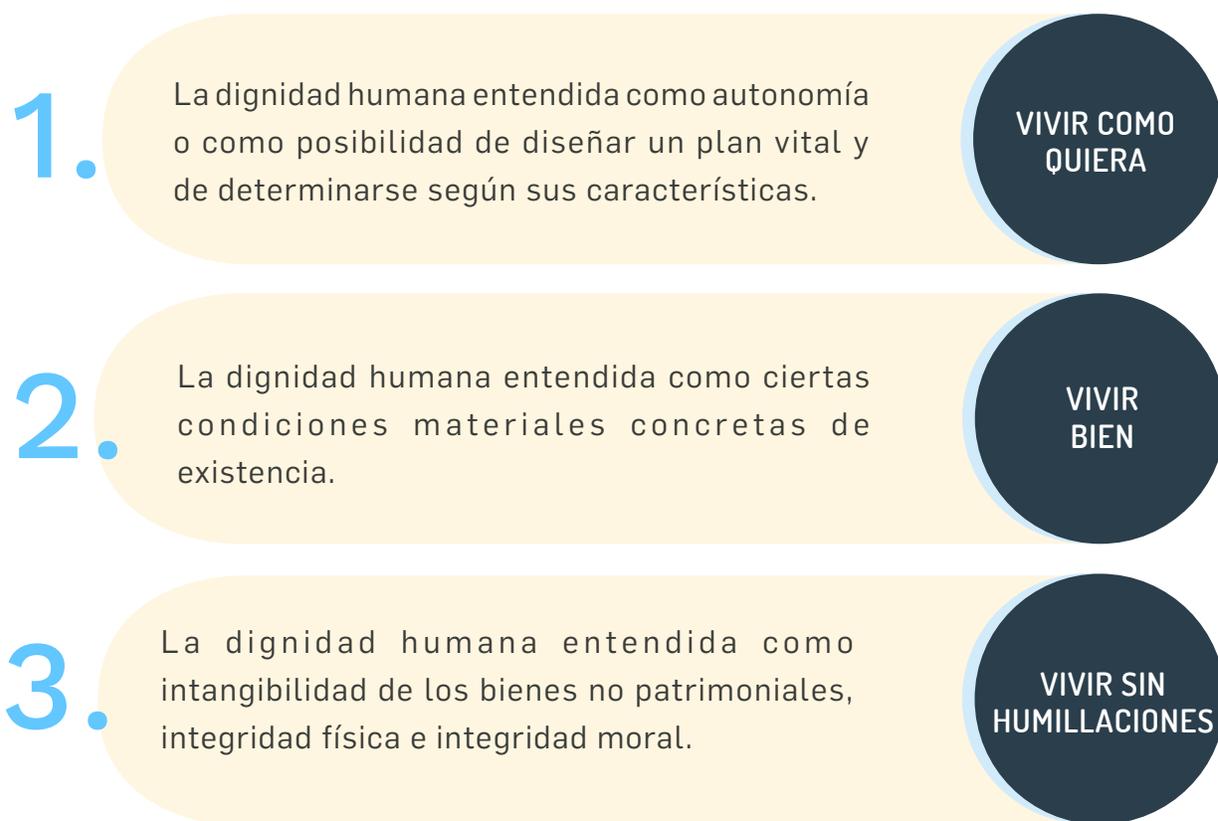
12 La categoría de sujeto de especial protección constitucional, según ha definido la Corte Constitucional, se constituye por aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva. Así, ha considerado que entre los grupos de especial protección constitucional se encuentran: los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza.

13 Como lo establece la Ley 1523 de 2012 parágrafo 1, artículo 1.

riesgo de desastres, el desarrollo sostenible y el derecho a una vida digna a través de la protección de los derechos humanos.

Para entender la idea de “dignidad humana” revisaremos tres lineamientos claros y diferenciables que ya definió la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como se representa en la Figura 6:

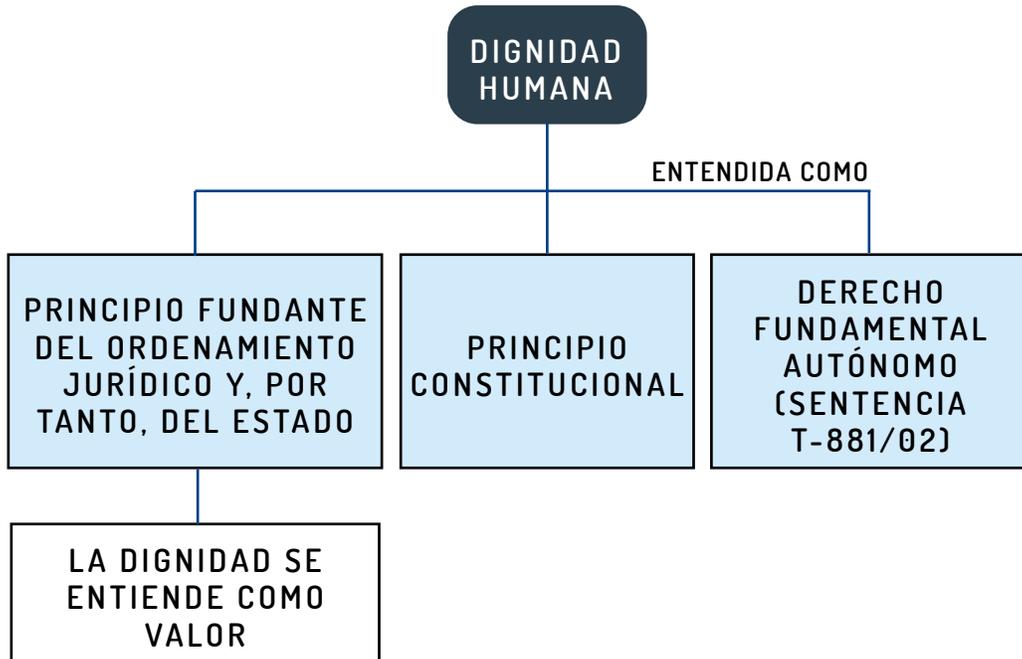
Figura 6 Lineamientos de la Corte Constitucional sobre del derecho a una vida digna



Nota. Elaborado por Función Pública con base en los lineamientos de la Corte Constitucional sobre el concepto de dignidad humana, (2021).

Por lo anterior, puede establecerse que la gestión del riesgo de desastres protege el derecho a una vida digna entendida como las condiciones materiales concretas (vivir bien) e intangibles de existencia (integridad) en un entorno de desarrollo sostenible. Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional ha identificado tres formas de entender la idea de dignidad humana, como se muestra en la Figura 7.

Figura 7 Formas en que la Corte Constitucional entiende la dignidad humana



Nota. Elaborado por Función Pública con base en los lineamientos de la Corte Constitucional sobre el concepto de dignidad humana, (2021).

Teniendo en cuenta que hay una construcción social del riesgo¹⁴ la gestión del riesgo de desastres se enfoca en garantizar los derechos fundamentales a la vida, la dignidad, la integridad personal y la subsistencia digna mediante la protección de personas y comunidades en riesgo de desastres, es así que, como lo establece el parágrafo 1 del artículo primero la Ley 1523 de 2012:

14 La construcción social del riesgo: se refiere a los procesos a través de los cuales la sociedad y los distintos agentes sociales contribuyen a la creación de contextos y entornos de riesgo. Esto ocurre o por la transformación de eventos naturales en amenazas debido a la inadecuada ubicación de edificaciones e infraestructuras, producción y satisfactores de la vida etc.; por la transformación de recursos naturales en amenazas a través de procesos de degradación ambiental; o por la creación y consolidación de condiciones diversas de vulnerabilidad, las cuales potencian la acción negativa de las amenazas y eventos peligrosos. Algunos autores también ven en el proceso de percepción y subjetivización del riesgo un proceso de "construcción social" del riesgo (Lavell, 2007). Terminología sobre gestión del riesgo de desastres y fenómenos amenazantes establecida por el Comité para el Conocimiento del Riesgo SNGRD.

La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población (art..1).

2.2.2. Derechos fundamentales por conexidad

Si bien la gestión del riesgo de desastres como proceso se enfoca en garantizar los derechos fundamentales o de primera generación, considerados así por su carácter inherente a la condición humana, existen otros derechos considerados como fundamentales por conexidad, que si bien no son considerados como tales en el contexto constitucional, les es otorgada tal calificación debido a la "... íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si no fueron protegidos en forma inmediata los primeros se ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos..." (Corte Constitucional de Colombia, 1992). Sin embargo, no siempre los derechos de segunda y tercera generación son derechos fundamentales por conexidad. Pueden serlo, cuando de su protección dependa la garantía de un derecho fundamental.

De acuerdo con la clasificación de la doctrina jurídica, los derechos humanos son clasificados en derechos de primera, segunda y tercera generación. Los derechos de primera generación consagran las denominadas libertades fundamentales (vida, libertad, integridad) los cuales se encuentran establecidos en el Título II Capítulo 1 de la Constitución Política de Colombia; los derechos de segunda generación son los económicos, sociales y culturales, los cuales se encuentran en el Capítulo 2; y los derechos de tercera generación, que son aquellos a los que tienen derecho grupos de personas con un interés común, algunos de ellos están incluidos en Constitución Política, así como en algunos pactos internacionales, como se explica a continuación en la Tabla 6:

Tabla 6 Componentes derechos de segunda y tercera generación

COMPONENTES DERECHOS DE SEGUNDA Y TERCERA GENERACIÓN		
	DERECHOS DE SEGUNDA GENERACIÓN	DERECHOS DE TERCERA GENERACIÓN
TEMAS	Sociales, económicos y culturales.	El medio ambiente, la paz, el patrimonio de la humanidad, el desarrollo que permita una vida digna, entre otros.
OBJETIVO	Procurar mejores condiciones de vida para las personas, garantizar la salud, la vivienda, la familia, el bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación y a la cultura, de tal forma que asegure el desarrollo de los seres humanos y de los pueblos.	Incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos.
TITULAR DE ESTOS DERECHOS	El individuo en el marco de su relación con la comunidad.	Son los derechos que tienen grupos de personas con un interés común, su titular puede ser el Estado, y también pueden ser reclamados por comunidades o grupos ante el Estado.

Nota. Función Pública con base en la sentencia T-571 de 1992 y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (2021).

Bajo esta perspectiva, a primera vista es posible establecer que la gestión del riesgo de desastres es el mecanismo o conjunto de medidas que están a cargo del titular de las obligaciones (bajo el entendido que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas

las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano)¹⁵, en tanto permite el goce o ejercicio de los demás derechos (tanto los fundamentales como los de segunda y tercera generación) dado que procura evitar la materialización de eventos adversos y a la par, promueve la implementación de acciones conducentes a mitigar el impacto de su ocurrencia evitando que afecte de manera directa el desarrollo individual, comunitario, institucional y la sostenibilidad del territorio.

Así, a través de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, tanto la institucionalidad como las comunidades pueden identificar y anticipar los efectos probables a los que se exponen y contar con información que les sirva de insumo para planificar de manera consciente el desarrollo del territorio y tomar decisiones para gestionar el riesgo de desastres, lo cual implica desarrollar acciones para el conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres.

2.3. ¿Cuáles son los derechos relativos a la gestión del riesgo de desastres?

Teniendo en cuenta lo expuesto en el apartado anterior, cobra especial importancia el derecho a la participación ya que, en conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres debe ejercerse y garantizarse este derecho. Así, es importante tener en cuenta que la participación es un derecho fundamental ampliamente desarrollado en la Constitución Política de Colombia,

15 En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades.

en la Ley 1757 de 2015 y en instrumentos de derecho internacional suscritos por Colombia.

En este sentido, los ciudadanos tienen derecho a participar de manera informada en las decisiones que les competen, para este caso de los procesos de gestión de riesgo de desastres, decisiones ambientales y aquellas relativas al desarrollo sostenible:

La participación puede darse a través de los mecanismos de participación ciudadana definidos desde la Constitución de 1991 o a través de instancias e iniciativas individuales y colectivas que permitan expresar e incidir en la toma de decisiones, la planificación del territorio, la inversión pública y en particular en las acciones de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres. (Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de desastres, 2017f, p.12)

En consecuencia, una de las formas en las que se manifiesta el derecho a la participación ciudadana es a través de la vigilancia y seguimiento a la gestión pública a través del control social ciudadano. De modo que, **la gestión del riesgo de desastres como proceso transversal se enfoca en garantizar los derechos fundamentales a la vida, la dignidad y la integridad, así como el derecho colectivo al ambiente sano y, junto con esto, los derechos a la participación, al acceso a la información y a la rendición de cuentas.**

De acuerdo con lo anterior, las personas son consideradas agentes activos de su propio desarrollo, la participación se configura en medio y objetivo, en tanto la necesidad de información sobre derechos y acciones de gestión del riesgo es una constante y al mismo tiempo se hace necesario abrir y reforzar espacios de participación en torno de las decisiones que afectan a la ciudadanía, para ello, es importante reforzar los sistemas de rendición de cuentas con el objetivo de acercar la institucionalidad a los grupos de interés (las entidades públicas, privadas y ciudadanía), evidenciar las contribuciones a la garantía de los derechos y fortalecer y mejorar continuamente la gestión a partir de un diálogo asertivo con la ciudadanía.

Por otra parte, la evolución y cambios relativos al abordaje de la gestión del riesgo de desastres como proceso social ha generado el surgimiento de principios que orientan la gestión del riesgo de desastres como proceso (Ley 1523 de 2012), estos resultan importantes porque que facilitan la interpretación de este proceso a la luz de la protección de los derechos individuales y colectivos señalados en la Constitución Política de Colombia; en ese sentido, a continuación en la Tabla 7 se presentan los 15 principios determinados por la citada ley y su relación con los derechos señalados en la Constitución Política de Colombia:

Tabla 7 Principios que orientan la gestión riesgo de desastres

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN	ARTÍCULO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUE LO ESTABLECE
IGUALDAD	Todas las personas naturales tendrán la misma ayuda y el mismo trato al momento de atenderseles con ayuda humanitaria, en las situaciones de desastre y peligro que desarrolla esta ley.	Art. 13
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.	Art. 5, 7, 13, 42, 43, 45, 46, 86
SOLIDARIDAD SOCIAL	Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.	Art. 1, 95

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN	ARTÍCULO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUE LO ESTABLECE
AUTOCONSERVACIÓN	Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social.	Art. 5, 7, 13
PARTICIPATIVO	Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.	Art. 2, 79, 270
DIVERSIDAD CULTURAL	En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma.	Art. 7
INTERÉS PÚBLICO O SOCIAL	En toda situación de riesgo o de desastre, el interés público o social prevalecerá sobre el interés particular. Los intereses locales, regionales, sectoriales y colectivos cederán frente al interés nacional, sin detrimento de los derechos fundamentales del individuo y, sin demérito, de la autonomía de las entidades territoriales.	Art. 1, 86, 88, 95

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN	ARTÍCULO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUE LO ESTABLECE
PRECAUCIÓN	<p>Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.</p>	<p>Art. 79, 80, 88, 95, 333</p>
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	<p>El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres.</p>	<p>Art. 67, 79, 88, 95, 333</p>
GRADUALIDAD	<p>La gestión del riesgo se despliega de manera continua, mediante procesos secuenciales en tiempos y alcances que se renuevan permanentemente. Dicha gestión continuada estará regida por los principios de gestión pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución y debe entenderse a la luz del desarrollo político, histórico y socioeconómico de la sociedad que se beneficia.</p>	<p>N/A</p>

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN	ARTÍCULO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUE LO ESTABLECE
SISTÉMICO	La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.	N/A
COORDINACIÓN	La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.	N/A
CONCURRENCIA	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.	N/A

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN	ARTÍCULO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUE LO ESTABLECE
SUBSIDIARIEDAD	Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades 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.	N/A
OPORTUNA INFORMACIÓN	Para todos los efectos de esta ley, es obligación de las autoridades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) mantener debidamente informadas a todas las personas naturales y jurídicas sobre: posibilidades de riesgo, gestión de desastres, acciones de rehabilitación y construcción así como también sobre las donaciones recibidas, las donaciones administradas y las donaciones entregadas.	Art. 20

Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en la Ley 1523 de 2012.

El análisis de los principios presentados determina no solo el propósito general de la gestión del riesgo de desastres, sino también las orientaciones a los miembros del Sistema Nacional de

Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) para el desarrollo de sus procesos: el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres. En ese sentido, el SNGRD propende llevar a cabo una prevención oportuna del riesgo lo que minimiza los costos en el mediano y largo plazo o en el momento de la ocurrencia del desastre, el propósito es evitar la ocurrencia de nuevas afectaciones a la población; la prevención favorece la toma de decisiones, el fortalecimiento de las capacidades institucionales en gestión del riesgo de desastres y permite la acción tanto de las autoridades como de la sociedad.

Así, en el marco de la gestión del riesgo de desastres, las comunidades son entendidas como sujetos de derecho al mismo tiempo que actores con capacidad para la toma de decisiones y para la participación en la solución de problemas. Esto quiere decir que los principios guardan estrecha relación con los derechos individuales, colectivos y de protección a las instituciones, tal como lo establece la Ley 1523 de 2012: “La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano” (art. 2).

Sumado a lo anterior, la perspectiva del enfoque diferencial es un tema prioritario que debe ser garantizado e incluido en el desarrollo del proceso de gestión del riesgo de desastres. En este sentido, la Constitución Política de Colombia en su artículo 7 reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana y establece que:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades, y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

Así mismo, el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD) plantea en su objetivo estratégico número cinco

“Fortalecer la gobernanza, la educación y comunicación social en la gestión del riesgo con enfoque diferencial, de género y diversidad cultural”. Por su parte, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (s.f.) hizo un estudio de diagnóstico de la integración de la inclusión y la protección en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia en el que se especifica que:

- La UNGRD, en coordinación con entidades públicas, ONG y privadas impulsará activamente el reconocimiento de las nociones de diversidad cultural, protección e igualdad de género en todos los procesos de participación ciudadana que se propongan para el cumplimiento de la política de gestión del riesgo en Colombia.
- El trabajo con comunidades será respetuoso del enfoque diferencial, considerando los valores culturales, religiosos y sociales, y no debe existir discriminación de ningún tipo en las acciones que el SNGRD impulse en el territorio nacional, especialmente en relación con edad, sexo, condición social, etnias y grupos minoritarios, población indígena y comunidades afro-descendientes y personas en situación de discapacidad.
- Las comunidades en riesgo deben ser concebidas como grupos sociales, sujetos de derecho, transformadores sociales y aportantes en la construcción de conocimiento y la reducción del riesgo. El trabajo con comunidades corresponde en primera instancia al nivel local, y en casos particulares, donde sea procedente el principio de subsidiariedad positiva y concurrencia, intervendrán los niveles departamental y nacional. En este sentido corresponde al nivel nacional establecer estándares, lineamientos, herramientas e instrumentos generales y brindar asistencia técnica que puedan ser acondicionados y contextualizados a nivel territorial por las autoridades locales y organismos de la sociedad civil. (p. 24).

De igual forma, los principios presentados en la Tabla 7 establecen la necesidad de incorporar el enfoque diferencial y de género en

los procesos de gestión del riesgo de desastres, lo cual implica, además del deber de proteger de los derechos fundamentales y aquellos considerados fundamentales por conexidad, garantizar la participación y atención diferencial de grupos étnicos, personas con discapacidad y mujeres en un marco de inclusión y corresponsabilidad en los ámbitos público, privado y comunitario, que como lo expone la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres (2015d):

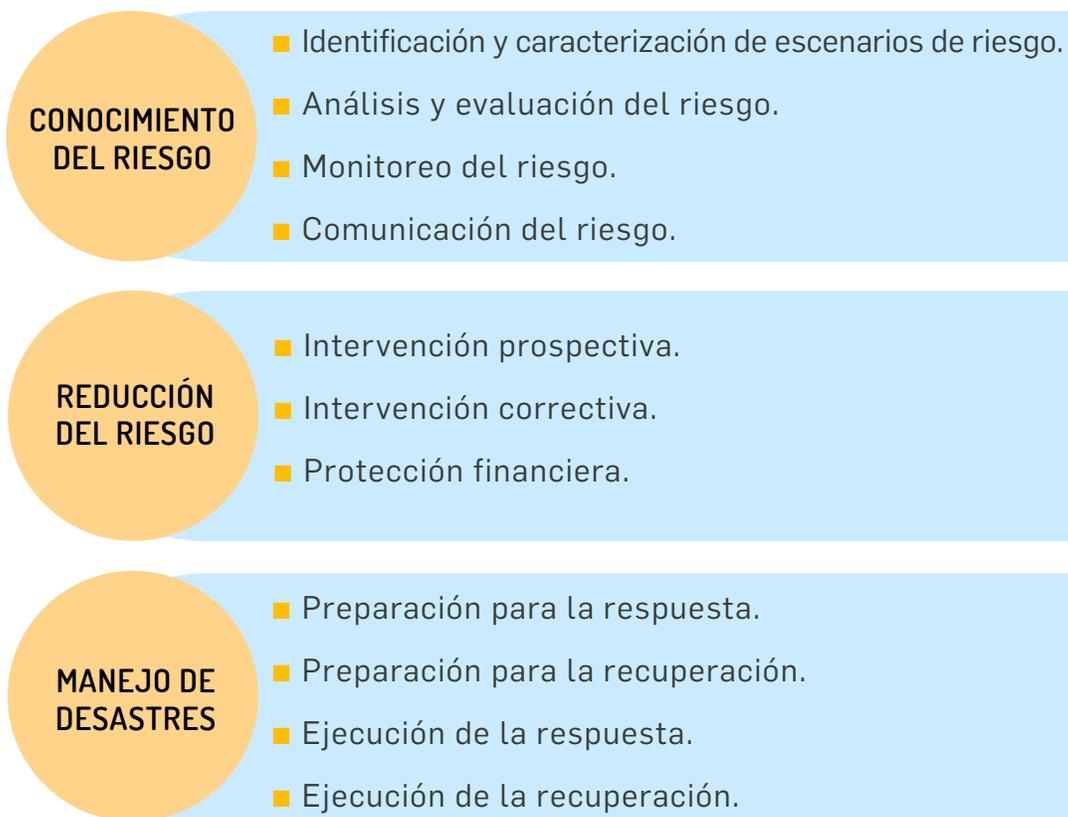
... Estos grupos poblacionales aportan de manera significativa a la construcción de la sociedad, pero también son generalmente más vulnerables debido a las condiciones prevalentes de pobreza, exclusión y exposición a diferentes amenazas, lo cual limita su capacidad de reducción, preparación, respuesta y recuperación ante la ocurrencia de eventos adversos. (p.9)

Aunque los principios presentados determinan la manera de abordar la gestión del riesgo de desastres, es posible identificar otros derechos objeto de protección en el marco de cada uno de los procesos, como se verá en el subtítulo 2.4 a continuación.

2.4. ¿Cuáles son los derechos relativos a los procesos de gestión del riesgo de desastres?

Como fue presentado en el capítulo 1, la gestión del riesgo de desastres está compuesta por tres procesos denominados: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, los cuales se constituyen en objetivos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y, a su vez, tienen una serie de subprocesos encaminados al cumplimiento de la política nacional de gestión del riesgo de desastres, como se observa a continuación en la Figura 8:

Figura 8 Procesos y subprocesos de la gestión del riesgo de desastres



Nota. Elaborado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, (2011).

La Ley 1523 de 2012 plantea no solo un conjunto de obligaciones legales del Estado colombiano, sino que establece también un marco legal y de acción que parte de la necesaria articulación y concurrencia¹⁶ de la institucionalidad, además, define una serie

16 El artículo 288 de la Constitución Política de Colombia señala que “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. La Corte Constitucional en la Sentencia C-035/16 establece frente al principio de concurrencia: “implica que existen una serie de fines del Estado cuya realización requiere de la participación tanto de las autoridades del Estado a nivel nacional, como de las entidades del nivel territorial. Para garantizar el principio de colaboración, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, que el Legislador debe distribuir las competencias de las entidades nacionales y territoriales garantizando a cada orden el ámbito

de instrumentos y elementos específicos para cada proceso que conforma la gestión del riesgo. En la materialización de la ley y el funcionamiento propio del SNGRD, la participación de la ciudadanía es considerada un atributo fundamental de la gestión institucional.

De esa manera, es posible identificar derechos asociados a cada proceso y que se encuentran estrechamente relacionados entre sí y con los derechos fundamentales por conexidad.

2.4.1. Conocimiento del riesgo

De acuerdo con el artículo 4 numeral 7 de la Ley 1523 de 2012, el 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 del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre. (art. 4, numeral 7)

Este proceso también está encaminado a la gestión de la información en el conocimiento del riesgo de desastres, la comprensión del riesgo en el contexto de cada territorio y el desarrollo de la investigación orientada a la gestión del mismo.

Al respecto, según el artículo 2 de la Ley 1523 de 2012, es importante tener en cuenta que la gestión del riesgo es responsabilidad tanto de autoridades como de los habitantes del país y, en este sentido, los ciudadanos también tienen el deber de construir información de manera colaborativa en temas de vulnerabilidades y capacidades con diferentes actores del SNGRD.

de su autonomía constitucional. Para preservar la eficacia del principio de coordinación es necesario que la ley garantice que el ejercicio de las facultades legales otorgadas a unas autoridades no termine por impedir el ejercicio de las facultades y competencias constitucionales de la otra".

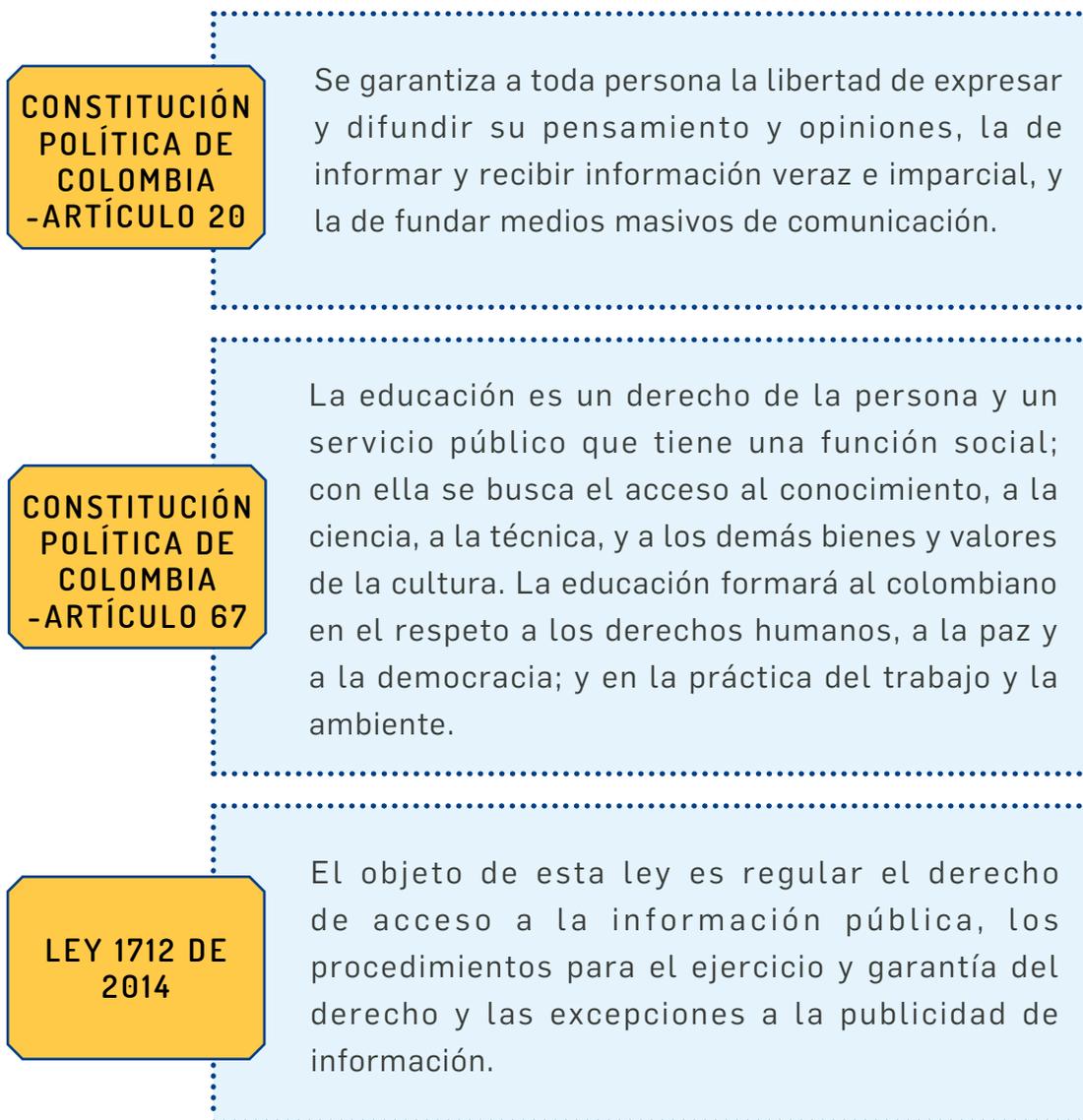
Por tanto, el proceso de conocimiento del riesgo se enfoca en garantizar: el derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia y en la Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

Una de las formas en que se garantiza el derecho a la información en el proceso de conocimiento del riesgo es a través de la educación en emergencias¹⁷ (EeE) que, según el Ministerio de Educación Nacional (2011), está relacionada con el riesgo de desastres y la comunicación del riesgo, esto para que, a partir del acceso a esta educación, la ciudadanía tome conciencia ante la existencia del riesgo, lo cual implica procesos de apropiación social¹⁸ y que se facilite la dinámica de una participación activa para la toma de decisiones. De esta manera, las acciones de educación y comunicación en el riesgo deberán estar encaminadas al reconocimiento de estos derechos, a su garantía, protección y restablecimiento cuando ello sea necesario. A continuación, en la figura 9 se muestran los derechos asociados al conocimiento del riesgo:

17 La Educación en Emergencias (EeE) se orienta a promover ambientes protectores de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en situaciones de riesgo (reclutamiento, abuso, peores formas de trabajo infantil, posibles sismos, erupciones, etc.), con el fin de prevenir o mitigar sus efectos. La EeE comprende las fases de prevención y gestión del riesgo, atención de crisis y emergencias y postemergencia. Su metodología se basa en la gestión proactiva y participativa que permite la protección de niñas, niños, adolescentes y jóvenes y asegura el derecho a la educación. (2011).

18 Proceso de comprensión intencionado sobre un tema particular.

Figura 9 Derechos asociados al conocimiento del riesgo



Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en la Ley 1523 de 2012.

2.4.2. Reducción del riesgo

Según el artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, el proceso de reducción del riesgo se refiere a:

... La intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevos riesgos en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medi-

das 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. (art. 4)

Este proceso se enfoca en garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano, lo cual implica la protección de la diversidad e integridad del ambiente, en donde la población es considerada parte de este, así como el derecho de las comunidades a participar de manera informada en las decisiones que puedan afectar el derecho a gozar de un ambiente sano. Por tanto, la participación en un derecho fundamental reconocido en la Constitución Política y desarrollado ampliamente en varios instrumentos del derecho interno y del derecho internacional suscritos por Colombia. Así, las decisiones que se toman en torno a asuntos ambientales tienen efectos sobre las relaciones de la ciudadanía con los recursos naturales, por lo que es fundamental garantizar la participación ciudadana.

A través de la gestión del riesgo de desastres se garantiza que los proyectos, obras y actividades que se pretendan desarrollar cumplan con los criterios técnicos y de viabilidad ambiental para que contribuyan al desarrollo sostenible y que, a la vez, permitan el disfrute del ambiente sano. De igual forma, por efecto de las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, se otorga un papel protagónico a los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), dado que son representantes de la sociedad civil en la planeación del desarrollo integral de las entidades territoriales.

Sumado a lo anterior, la Guía de Reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastres (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2011) establece que: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe (2011) dice que:

el reasentamiento de población busca modificar condiciones de riesgo existentes que son generadas por problemas estructurales de un país y, por ello, es una medida de carácter correctivo. Como cualquier medida correctiva, siempre es más costosa que la prevención del problema que la ocasiona. Su pertinencia y eficiencia está fuertemente condicionada a la articulación con las demás políticas y acciones de gestión de riesgo, esto es, se basa en estudios detallados de identificación y valoración del mismo, incorpora análisis de mitigación, se complementa con otras acciones físicas de reducción y requiere estar vinculado a decisiones de regulación y ordenamiento territorial. Para su financiación demanda recursos del Estado y en su desarrollo es necesario tomar algunas medidas de preparativos y respuesta a emergencias (por ejemplo, sistemas de alerta temprana, evacuaciones). Finalmente, cuando hace parte del proceso de recuperación posdesastre, constituye una de los ejes fundamentales de los planes de rehabilitación y reconstrucción''. (p.36).

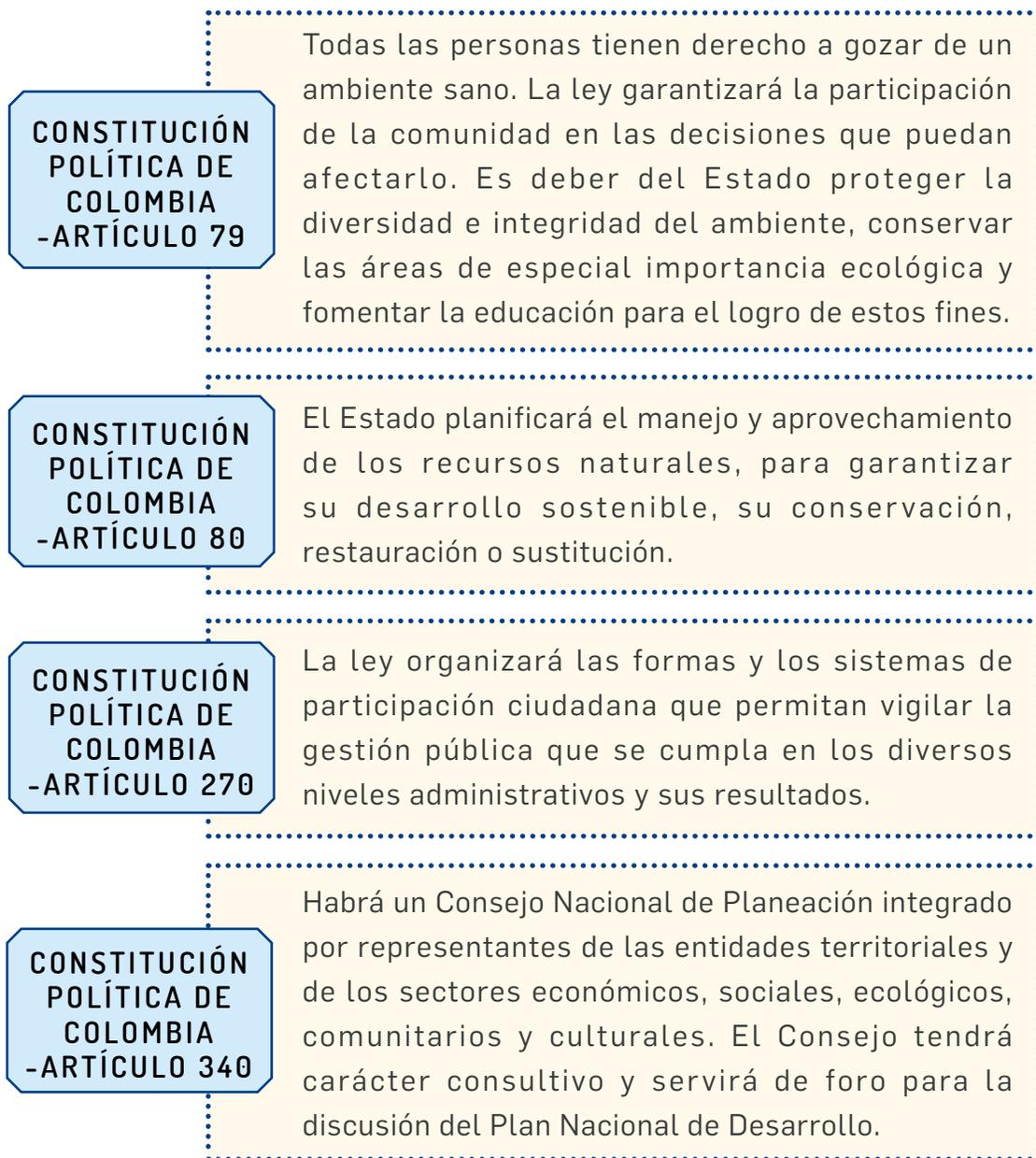
Para el caso colombiano, de acuerdo con el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, el desarrollo de los planes de reasentamiento se realizará bajo el principio de dignidad y garantizando la protección de los bienes jurídicos de las personas, colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.

De acuerdo con lo establecido en el Marco de Sendai (2015):

... la reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad. Así mismo, el empoderamiento y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres. Deberían integrarse perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, y debería promoverse el liderazgo de las mujeres y los jóvenes. (p.13)

En la figura 10 se presentan los derechos asociados a la reducción del riesgo:

Figura 10 Derechos asociados a la reducción del riesgo



Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en la Ley 1523 de 2012.

2.4.3. Manejo de desastres

Según el artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, el proceso de manejo de desastres está compuesto por “la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación” (art. 4, numeral 15).

Así, este proceso se enfoca, por un lado, en generar las acciones necesarias para brindar una respuesta oportuna y adecuada ante los efectos adversos causados por emergencias asociadas a eventos de desastres, y por otro lado, se enfoca en la recuperación, que según el artículo 4 de la Ley 1523 de 2012 se entiende como:

... las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado. (art. 4, numeral 20)

De acuerdo con las disposiciones contempladas en la guía de [Estandarización de ayuda humanitaria en Colombia](#) de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres (2013c), las acciones para el manejo de desastres son:

- La preparación para la respuesta a emergencias hace referencia al desarrollo de procesos formativos y de entrenamiento de los equipos operativos del SNGRD, en los consejos departamentales de la gestión del riesgo de desastres y en los consejos municipales de gestión del riesgo de desastres para una adecuada y oportuna evaluación de los daños ocasionados por la emergencia, el análisis de necesidades y el manejo de formatos.
- La preparación para la recuperación posdesastre hace referencia al desarrollo de las acciones contempladas en el plan de recuperación, tales como: alojamiento temporal, agua y saneamiento y la protección de medios de vida, entre otros. Algunas de estas acciones pueden incluso continuar implementándose en la fase de reconstrucción, de acuerdo con el contexto de la emergencia.
- La ejecución para la respuesta hace referencia al desarrollo de las acciones que fueron planeadas en la fase de preparación. Estas acciones incluyen: alistamiento (de la capacidad de respuesta), alerta (institucional e interinstitucional para la movilización respectiva)

- La ejecución de la recuperación hace referencia a la implementación del plan de recuperación, las acciones y el seguimiento de estas de acuerdo con el contexto de la emergencia y las necesidades valoradas como prioritarias (p.54).

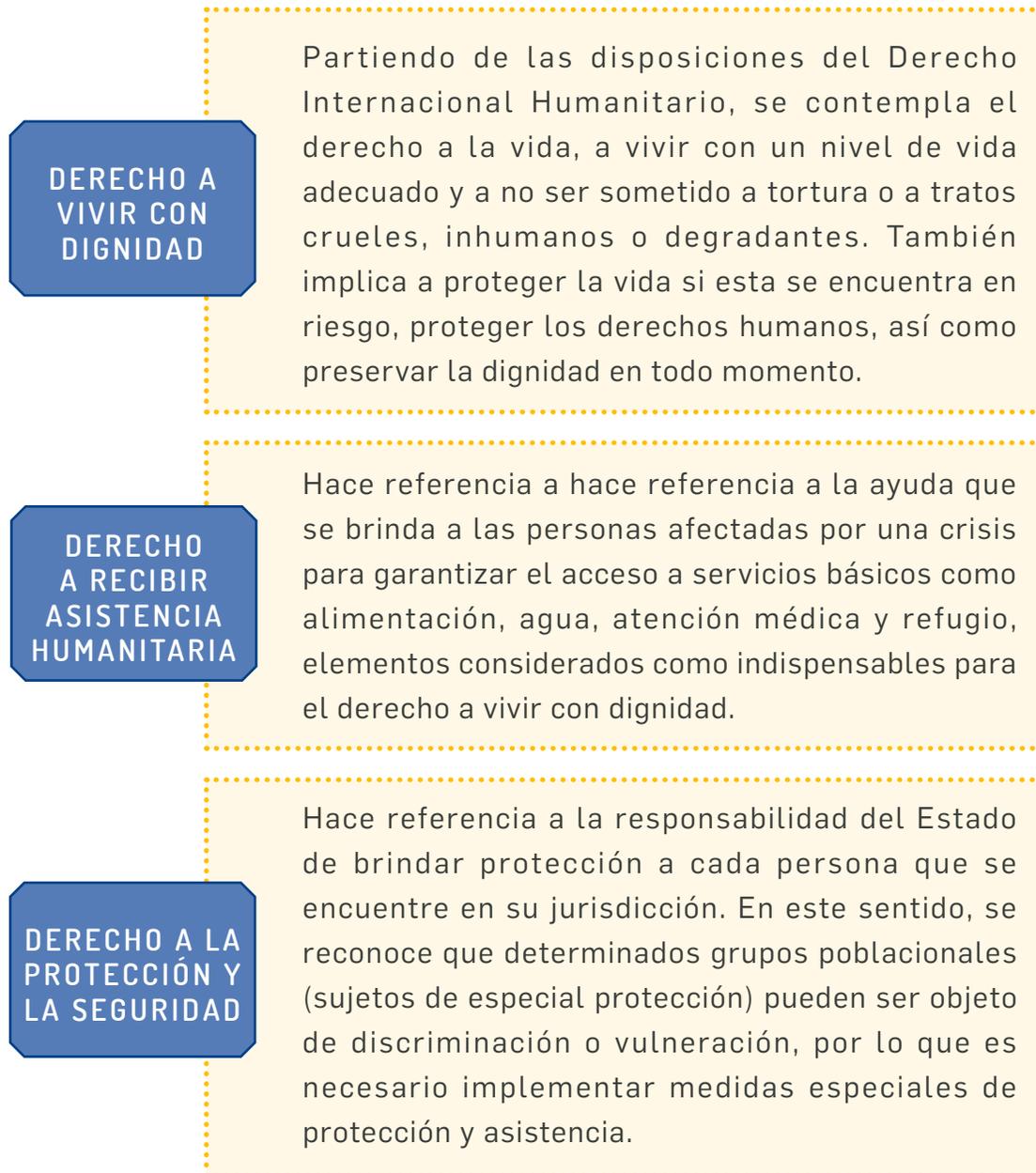
Para la preparación y ejecución de la respuesta a emergencias resulta importante poner de manifiesto las disposiciones establecidas en *El Manual Esfera*¹⁹ de la Asociación Esfera (2018), estas se basan en dos convicciones esenciales:

1. Las personas afectadas por un desastre o un conflicto tienen derecho a vivir con dignidad y, por lo tanto, a recibir asistencia, y
2. Se deben tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano ocasionado por los desastres o los conflictos. (p.4)

El Manual Esfera (2018) "... refleja el compromiso de Esfera con una respuesta humanitaria basada en principios y derechos. Se basa en el respeto fundamental del derecho de las personas a participar plenamente en las decisiones que afectan su recuperación" (p.5) . Los cuatro capítulos de dicho manual describen que "... la base ética, jurídica y práctica para la respuesta humanitaria" (p.5); además, es considerado de vital importancia dado que enfatiza que las personas afectadas por una crisis tienen derecho a recibir atención humanitaria y tienen el derecho a recibir protección y asistencia, lo cual implica que se deben garantizar las condiciones básicas para vivir con dignidad. En la figura 11 se exponen los derechos asociados al manejo de desastres según El Manual Esfera:

19 El proyecto conocido como Esfera fue creado en 1997 por un grupo de organizaciones no gubernamentales humanitarias y el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja con el fin de mejorar la calidad de las respuestas humanitarias y que las organizaciones rindan cuentas por sus acciones. Los usuarios principales del Manual Esfera son los profesionales que trabajan en la planificación, la gestión o la ejecución de una respuesta humanitaria, entre ellos el personal y los voluntarios de organizaciones humanitarias locales, nacionales e internacionales, así como las propias personas afectadas, que responden a una situación de crisis.

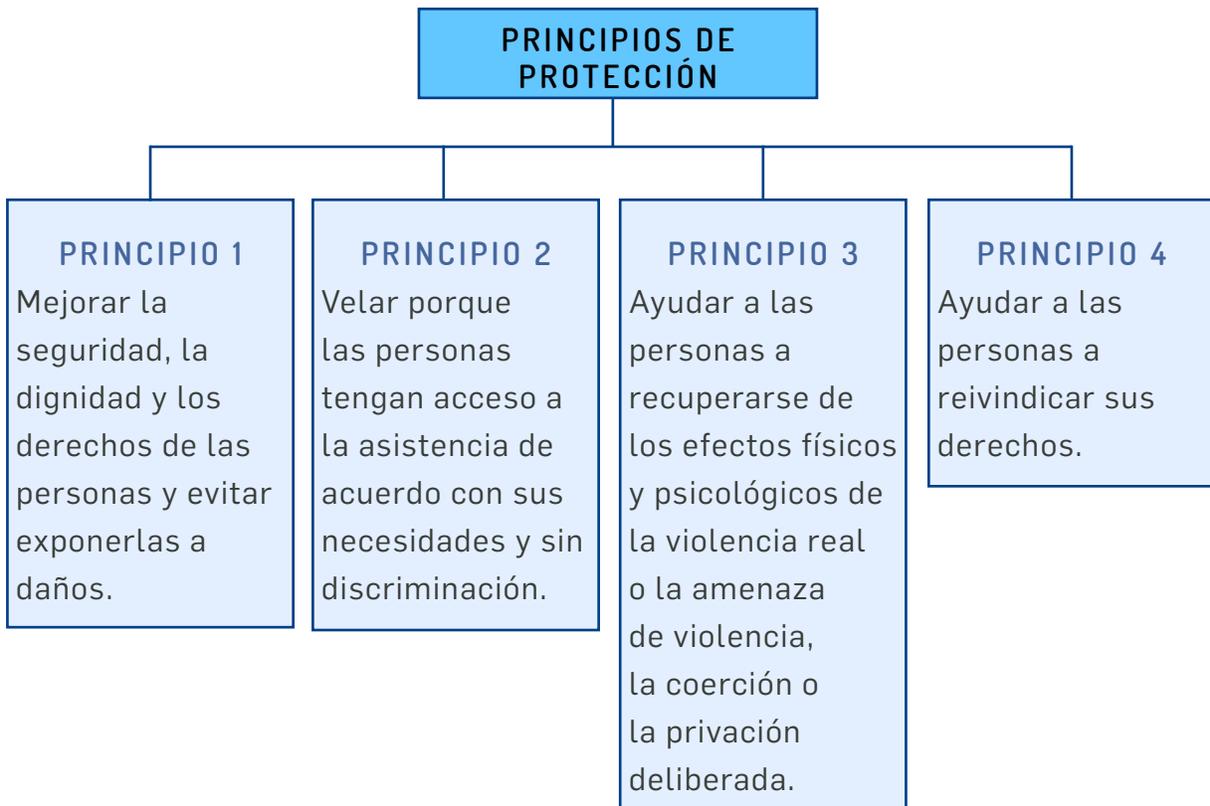
Figura 11 Derechos asociados al manejo de desastres de acuerdo con El Manual Esfera



Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en El Manual Esfera, 2018.

Frente a la protección, El Manual Esfera establece cuatro principios, como se presentan a continuación en la Figura 12:

Figura 12 Principios de protección



Nota. Tomado de El Manual Esfera, 2018.

Estos principios son relativos a la atención humanitaria aplica para cualquier persona u organización que en cualquier contexto humanitario dé cumplimiento a las normas y lineamientos contenidos en El Manual Esfera.

En cuanto al principio 3 sobre la recuperación, el artículo 4 de La Ley 1523 de 2012 la define como:

... las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado. (art.4, numeral 20)

En este sentido, es importante resaltar que en el proceso de recuperación no se deben generar nuevas condiciones de riesgo,

además, es preciso contemplar aspectos culturales y contextuales de las dinámicas locales existentes.

De esta manera, una vez declarada la situación de calamidad pública o desastre, las autoridades realizan una valoración de los daños causados por el desastre con el fin de dirigir los esfuerzos de atención y recuperación posterior. En este sentido, el artículo 50 de la Ley 1523 de 2012 establece las formas de financiación y cuál debe ser el uso de los recursos disponibles al disponer que:

... el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizará que en todo momento el Fondo Nacional cuente con recursos suficientes que permitan asegurar el apoyo a las entidades nacionales y territoriales en sus esfuerzos de conocimiento del riesgo, prevención, mitigación, respuesta y recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción y con reservas suficientes de disponibilidad inmediata para hacer frente a situaciones de desastre. (art. 50, párrafo1).

En virtud de lo anterior, es importante señalar que la Constitución Política de Colombia desarrolla las obligaciones del Estado y los derechos de las personas afectadas por la ocurrencia de desastres naturales, de manera particular en los artículos que se presentan en la Tabla 8:

Tabla 8. Obligaciones del Estado y los derechos de las personas afectadas por la ocurrencia de desastres

ARTÍCULOS	DESCRIPCIÓN
ARTÍCULO 1	Establece que "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general " (negrita fuera de texto).

ARTÍCULOS	DESCRIPCIÓN
ARTÍCULO 2	<p>Establece que “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.</p>
ARTÍCULO 95	<p>Establece que “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades (...) son deberes de la persona y el ciudadano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (negrita fuera de texto) 3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales; (negrita fuera de texto) 4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica; (negrita fuera de texto) 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; 6. Propender al logro y mantenimiento de la paz; 7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia; 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; (negrita fuera de texto) y 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

ARTÍCULOS	DESCRIPCIÓN
<p>ARTÍCULO 215</p>	<p>Establece que “Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”.</p>

Nota. Elaborado por Función Pública, 2021.

Así mismo, la Ley 1523 en el artículo 56 señala la declaratoria de situación de desastre de la siguiente manera:

Previa recomendación del Consejo Nacional, el Presidente de la República declarará mediante decreto la existencia de una situación de desastre y, en el mismo acto, la clasificará según su magnitud y efectos como de carácter nacional, regional, departamental, distrital o municipal, y pondrá en vigor las normas pertinentes propias del régimen especial para situaciones de desastre. (art. 56)

La información sobre los criterios para la declaratoria de desastre, se resumen en la Tabla 9:

Tabla 9 Clasificación situaciones de desastre

CLASIFICACIÓN SITUACIONES DE DESASTRES		
NACIONAL	DEPARTAMENTAL	DISTRITAL O MUNICIPAL
EXISTIRÁ UNA SITUACIÓN DE DESASTRE:		
<p>Cuando la materialización del riesgo afecte de manera desfavorable y grave los bienes jurídicos protegidos de las personas, de la colectividad nacional y de las instituciones de la administración pública nacional en todo el territorio nacional o en parte considerable del mismo.</p>	<p>Cuando la materialización del riesgo afecte de manera desfavorable y grave los bienes jurídicos protegidos de los habitantes de un (1) departamento y de la administración pública departamental.</p>	<p>Cuando la materialización del riesgo afecte de manera desfavorable y grave los bienes jurídicos protegidos de los habitantes del municipio o distrito impactado y de la administración pública distrital.</p>
<p>Cuando se hayan producido efectos adversos en uno (1) o más departamentos y su impacto rebase la capacidad técnica y los recursos de las administraciones departamentales y municipales involucradas</p>	<p>El desastre de orden departamental puede presentarse en todo el departamento o en parte sustancial de su territorio rebasando la capacidad técnica y de recursos de los municipios afectados.</p>	<p>El desastre de orden distrital o municipal puede presentarse en todo el distrito o municipio o en parte sustancial del territorio de su jurisdicción, rebasando su capacidad técnica y de recursos.</p>

CLASIFICACIÓN SITUACIONES DE DESASTRES		
NACIONAL	DEPARTAMENTAL	DISTRITAL O MUNICIPAL
EXISTIRÁ UNA SITUACIÓN DE DESASTRE:		
Cuando la emergencia tenga la capacidad de impactar de manera desfavorable y grave la economía nacional, las redes de servicios nacionales en su totalidad o en parte significativa de las mismas, el distrito capital y otros centros urbanos de importancia regional en la red de ciudades.		

Nota. Elaborado por Función Pública (2021), basado en la Ley 1523 de 2012.

De acuerdo con las disposiciones contenidas en el Parágrafo 1° del artículo 56 de la Ley 1523, hasta dos (2) meses después de haber ocurrido los hechos puede producirse la declaratoria de una situación de desastre, siempre y cuando mientras no se haya declarado vuelta a la normalidad, el Presidente de la República podrá modificar la clasificación otorgada a la situación de desastre.

Además de lo anterior, la Corte Constitucional estableció en la Sentencia T-1125 de 2003 que:

En materia de atención y prevención de desastres, la especial atención constitucional se brinda para la protección de la población afectada que ostenta una calidad de vulnerabilidad y debilidad evidente y, en esta medida, para el aseguramiento de sus derechos fundamentales a la vida, a la subsistencia, a la dignidad y a la salud, entre otros.

Además, el principio general de solidaridad impide que la sociedad sea indiferente al sufrimiento evidente de las personas o insensible ante la situación de desamparo o de extrema necesidad en que éstas se encuentren (p.1).

En esta medida, todos los agentes sociales deben asumir responsablemente el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de forma que se haga posible la cooperación social. Ello implica que, en cumplimiento de los deberes sociales de apoyo, atención, protección y promoción de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, se llegue en muchas ocasiones a que la sociedad deba soportar ciertas cargas públicas. (p.17)

De esta manera es posible identificar el amplio desarrollo normativo sobre el principio de recuperación, puntualmente en lo relacionado con las obligaciones del Estado y los derechos de las personas afectadas por la ocurrencia de desastres naturales en Colombia, ha permitido establecer que la implementación de acciones de recuperación se refiere a: rehabilitación y reconstrucción, que según la Ley 1523 de 2012 tienen por objeto la "... transformación del escenario de riesgo a un territorio seguro y ambientalmente sostenible..." (p. 12), lo que busca garantizar el desarrollo de una vida digna.

3. Pasos para hacer control social a los procesos de la gestión de riesgos de desastres

El control social es un mecanismo de participación ciudadana que le permite a las personas y organizaciones civiles hacer seguimiento a la gestión pública y vigilar sus resultados. Según la [Ley 1757 de 2015](#) el control social a la gestión pública tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas.

De modo que, el control social es un derecho y también es un deber ciudadano que busca que las personas participen en las decisiones públicas que las afectan tanto individual como colectivamente. Esta función que puede ejercer la ciudadanía está establecida en los artículos 2, 3, 103, y 270 de la Constitución; en ese sentido, una de las modalidades para hacer control social a la gestión pública son las veedurías ciudadanas que, según la [Ley 850 de 2003](#), son un mecanismo democrático de representación que le permite a una agrupación de ciudadanas o a las diferentes organizaciones civiles, sociales y/o comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 850 de 2003 establece que las veedurías ciudadanas podrán ejercer control y vigilancia “sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad,

eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad". Por tanto, los grupos conformados deben fundamentar su ejercicio de vigilancia a la gestión pública bajo estos principios.

Con el objetivo de fortalecer las acciones de control social y los procesos de conformación de veedurías por parte de la ciudadanía, el Departamento Administrativo de la Función Pública y las instituciones que conforman la [Red Institucional de Apoyo a las Veedurías](#), vienen trabajando colectivamente desde el 2003 en la construcción del [Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública](#), que fue formulado en desarrollo de la [Ley 489 de 1998](#).

El Plan está estructurado en 14 módulos de capacitación y se entiende como una herramienta pedagógica para preparar a la ciudadanía en el ejercicio del control social, por tanto, se constituye en un recurso de formación que puede ser estudiado de forma autónoma por parte de la ciudadanía y que tiene como fin fortalecer la confianza de los ciudadanos en el Estado a través de la vigilancia y seguimiento a la gestión pública.

En el marco de este Plan, en Función Pública hemos trabajado en el desarrollo de una metodología llamada "Pasos para hacer control social a la gestión pública", que consiste en un paso a paso que orienta a la ciudadanía en el ejercicio de control social y conformación de veedurías ciudadanas para hacer seguimiento y vigilancia, en este caso particular, a la gestión del riesgo de desastres. En total son 9 pasos que explicaremos de manera detallada en este capítulo.

3.1. Paso 1: Definir el objeto de vigilancia

El primer paso para hacer control social a la gestión pública es definir el objeto de vigilancia, que consiste en identificar el plan, programa, proyecto o servicio en el que usted enfocará su atención, es decir, ese tema de interés en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres al que le hará seguimiento y vigilancia, en este módulo ese tema se va a denominar “objeto de seguimiento y vigilancia”, por tanto, para empezar a identificarlo y definirlo puede iniciar preguntándose lo siguiente:



¿A QUÉ QUIERO HACER CONTROL SOCIAL EN LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES?

Es muy importante que al seleccionar el objeto de seguimiento y vigilancia piense si lo que le interesa vigilar está asociado a alguno de los procesos de la gestión de riesgo de desastres, por tanto, es fundamental que, en principio, parta de lo que plantea la [Guía para la participación comunitaria en la gestión del riesgo de desastres](#) y en el capítulo 1 de este módulo y es que la gestión del riesgo de desastres tiene las siguientes características y propósitos que se muestran en la Figura 13:

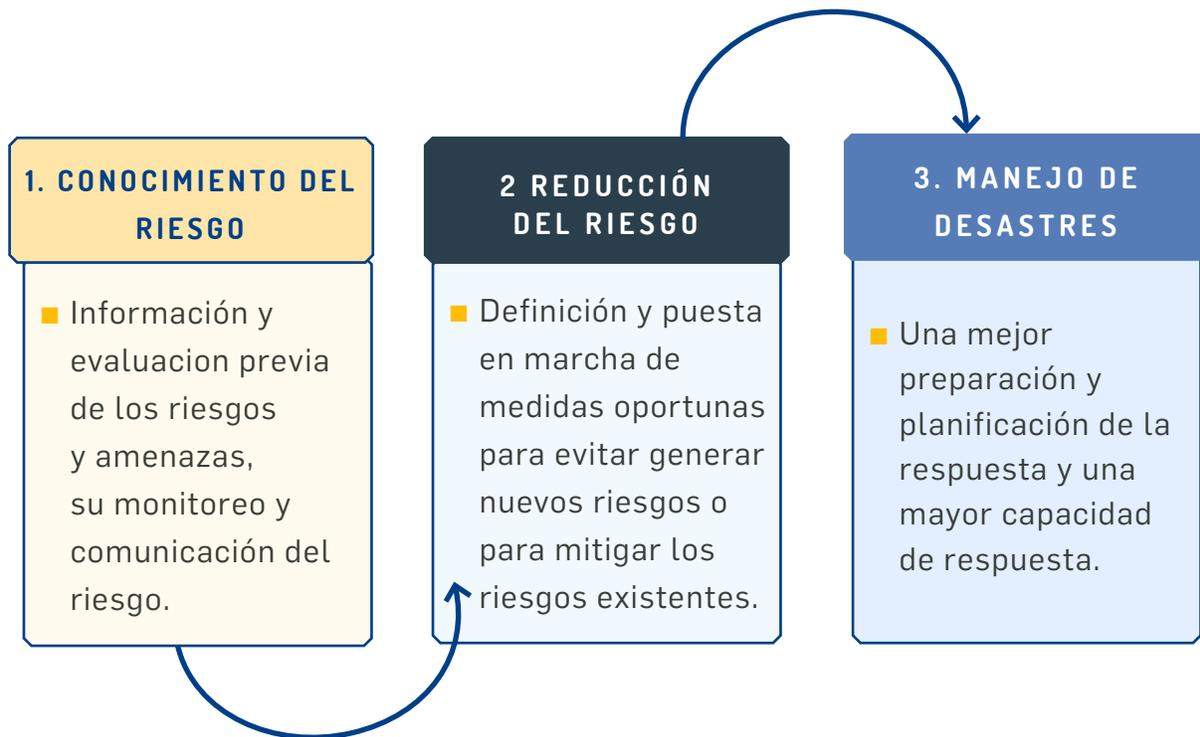
Figura 13 Características y propósitos de la gestión de riesgo de desastres

- 1 La gestión del riesgo es un proceso social.
- 2 Tiene el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible.
- 3 Es una política de desarrollo.
- 4 La gestión del riesgo de desastres está relacionada con la planificación del desarrollo seguro, la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y con la efectiva participación de la comunidad.
- 5 Es responsabilidad de todos los habitantes del territorio colombiano.
- 6 Busca una efectiva articulación de entidades públicas, privadas y comunitarias a nivel local, regional y nacional.

Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en la Guía para la participación comunitaria en la gestión del riesgo de desastres de la UNGRD 2017h.

Con estas características y propósitos a partir de la Ley 1523 de 2012 cambió la forma de comprender el riesgo y los desastres en el país, en tanto el desastre ya no se entiende como algo de origen natural y además se tiene claro que este puede ser evitable. A partir de esta nueva concepción, la [Ley 1523 de 2012](#) establece tres procesos que conforman la gestión del riesgo, que se muestran a continuación en la figura 14:

Figura 14 Proceso de la gestión de riesgo de desastres



Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en la Guía para la participación comunitaria en la gestión del riesgo de desastres de la UNGRD 2017.

La información contenida en la Figura 14 le permitirá delimitar el objetivo de hacer control social a la gestión de riesgo de desastres. En este sentido, en la Tabla 10 se muestran las siguientes preguntas que pueden orientarle para seleccionar y hacer seguimiento a alguno de estos tres procesos en su territorio.

Tabla 10 Preguntas orientadores para seleccionar el proceso al que se le hará seguimiento

PREGUNTAS	PROCESO ASOCIADO	MÁS INFORMACIÓN SOBRE ESTE PROCESO ²⁰
<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Quiero hacer seguimiento a la forma en que se gestiona la información y comunicación en el conocimiento del riesgo? ■ ¿Quiero hacer vigilancia a las investigaciones y evaluaciones previas al desastre? 	Conocimiento del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> → Sub-dirección de conocimiento del riesgo de la UNGRD → Planes municipales de gestión del riesgo → Planes departamentales de gestión del riesgo → Planes de ordenamiento territorial → Planes de desarrollo → Planes sectoriales
<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Quiero hacer seguimiento a las medidas para reducir la nueva construcción de condiciones de riesgo? ■ ¿Quiero hacer seguimiento a las medidas de adaptación al cambio climático? 	Reducción del riesgo	Sub- dirección de reducción del riesgo de la UNGRD
<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Quiero hacer seguimiento a la garantía de un oportuno y eficaz manejo de desastres? 	Manejo de desastres	Sub-dirección de manejo de desastres de la UNGRD Estrategias departamentales y municipales de respuesta a emergencias

Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en la Guía para la participación comunitaria en la gestión del riesgo de desastres de la UNGRD 2017h.

20 Para ampliar esta información sugerimos revisar los instrumentos de planificación que representan los diagnósticos territoriales y contenidos programáticos en materia de gestión de riesgo de desastres en el siguiente link: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Plan-Nacional-de-Gestion-del-Riesgo.aspx>

Dependiendo del interés de vigilancia que tenga, puede seleccionar uno de estos procesos y de esta manera va acotando la definición del objeto de vigilancia. Una vez ha seleccionado el proceso de su interés, debe pensar si este proceso que quiere vigilar se desarrolla en una vereda, en un municipio o en un departamento.

De acuerdo con el Capítulo 1, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), en adelante sistema nacional, se centraliza a nivel nacional, pero se despliega a nivel departamental y municipal, teniendo en cuenta esta información, lo que sigue en la definición del objeto de seguimiento y vigilancia es seleccionar uno de estos dos niveles del sistema y elegir ese en el que quiere enfocar su atención. A continuación en la figura 15 va a encontrar la estructura del sistema nacional:

Figura 15 Instancias de orientación y coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD)



Nota. Tomado de la Guía comunitaria para la gestión del riesgo de desastres de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, 2013.

En la tabla 11 se muestran los Integrantes del sistema a nivel nacional:

Tabla 11 Integrantes del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre

INTEGRANTE	RAZÓN
Entidades públicas	Por su misión y responsabilidad en la gestión del desarrollo social, económico y ambiental sostenible, en los ámbitos sectoriales, territoriales, institucionales y proyectos de inversión.
Entidades privadas (con ánimo y sin ánimo de lucro)	Por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales y ambientales.
La comunidad	Por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales, ambientales, culturales y participativas.

Fuente: Función Pública basado en la Ley 1523 de 2012, 2021

El sistema nacional tiene unas [metas a nivel nacional para el decenio entre el 2015 y el 2025 que se materializan el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres](#), si quiere consultar al respecto puede ingresar al siguiente [documento](#).

Aquí puede encontrar el [directorío de entidades que conformar el SNGRD](#):

- Integrantes del sistema a nivel departamental y municipal

Como explicábamos anteriormente y como se mostró en la Figura 16 el sistema nacional se despliega en consejos departamentales

y municipales y cada uno de ellos tiene tres comités para 1) conocimiento, 2) reducción y 3) manejo. Según la respectiva jurisdicción estos consejos están integrados por:

Figura 16 Integrantes de los consejos departamentales y municipales



Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en la Ley 1523 de 2012.

Según el párrafo 2 del artículo 29 de la [Ley 1523 de 2012](#), los consejos del nivel territorial, bien sea este municipal o departamental, tienen la potestad de establecer comités para coordinar los tres procesos mencionados anteriormente y de los

cuales debe seleccionar uno para enfocar su atención, conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, para esto podrán crear comisiones técnicas asesoras, permanentes o transitorias para el desarrollo, estudio, investigación, asesoría, seguimiento y evaluación de temas específicos en materia de los tres procesos.

El establecimiento de estos comités antes mencionados depende de las características físicas, sociales, culturales, naturales y geográficas, entre otras, de cada departamento o municipio, en este sentido, la creación de estos comités debe obedecer a la identificación de riesgos de cada lugar, para esto, entonces, se puede preguntar: ¿Cuáles son las características de mi territorio? De esa respuesta también depende la elección del proceso en el que usted desea centrarse.

Si es de su interés y para que vaya focalizando su ejercicio, aquí puede encontrar [los diagnósticos de los planes departamentales de gestión del riesgo](#).

Aquí puede encontrar el [directorio de coordinadores departamentales y municipales de gestión del riesgo de desastres](#)

Para este momento entonces ya debe tener seleccionado el proceso de su interés y si será del nivel nacional o territorial en el que va a hacer el ejercicio de control social a la gestión pública.

SUGERENCIA: para que este ejercicio de control social sea llevado a cabo de manera más sencilla le sugerimos focalizarlo a nivel municipal y si es el caso a nivel departamental, sin embargo, tenga en cuenta que entre más acote su ejercicio, será más fácil para usted y/o para su grupo adelantar las actividades asociadas al seguimiento.

Dependiendo del proceso en el que enfoque su atención, usted va a encontrar unos derechos que se deben garantizar y a los que también les puede hacer seguimiento, además de unas entidades

responsables de esto en cada nivel territorial. Para definir el objeto de vigilancia le servirá la Tabla 12, en la que encontrará la relación de proceso y derechos asociados a la gestión del riesgo de desastres:

Tabla 12 Proceso y derechos asociados a la gestión del riesgo de desastres para definir el objeto de vigilancia

PROCESO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	ACCIONES QUE ADELANTAN LAS ENTIDADES PÚBLICAS EN RELACIÓN A CADA PROCESO	INSTITUCIONES RESPONSABLES ²¹
<p>CONOCIMIENTO DEL RIESGO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Información sobre los riesgos que pueden presentarse. ■ Desarrollar investigaciones orientadas para gestionar el riesgo de desastres. ■ Monitoreo del riesgo. ■ Comunicación del riesgo. 	<ul style="list-style-type: none"> → Consejos departamentales y municipales de gestión del riesgo de desastres → Entidades relacionadas en la Figura 3 según la respectiva jurisdicción del nivel. → Comité permanente o transitorio para el conocimiento del riesgo, dicho comité no es de obligatoria conformación.

21 Estos responsables cumplen sus compromisos y obligaciones en el en marco de las responsabilidades de los planes territoriales de gestión del riesgo de desastres y estrategias de respuesta a emergencias.

PROCESO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	ACCIONES QUE ADELANTAN LAS ENTIDADES PÚBLICAS EN RELACIÓN A CADA PROCESO	INSTITUCIONES RESPONSABLES²¹
REDUCCIÓN DEL RIESGO	<ul style="list-style-type: none"> ■ Acciones o programas existentes para gestionar los riesgos. ■ Derecho a gozar de un ambiente sano. ■ Proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. ■ Planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible. ■ Adopción de medidas tendientes a la intervención correctiva y prospectiva. 	<ul style="list-style-type: none"> → Consejos departamentales y municipales de gestión de riesgo de desastres. → Entidades relacionadas en la Figura 3 según la respectiva jurisdicción del nivel territorial. → Comité permanente o transitorio para la reducción del riesgo, dicho comité no es de obligatoria conformación.
MANEJO DE DESASTRES	<ul style="list-style-type: none"> ■ Preparación para la respuesta a emergencias. ■ Preparación para la recuperación. 	<ul style="list-style-type: none"> → Consejos departamentales y municipales de gestión de riesgo de desastres. → Entidades relacionadas en la figura 3 según la respectiva jurisdicción del nivel territorial. → Comité permanente o transitorio para el manejo de desastres, dicho comité no es de obligatoria conformación.

Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en la Ley 1523 de 2012.

En ese momento ya debe tener mayor claridad para definir su objeto de seguimiento y vigilancia debido a que ya puede definir un proceso, los derechos que se asocian a este y las entidades responsables en el nivel territorial para garantizarlos. Con esta información definida puede escoger un plan, programa, proyecto, servicio o contrato a cargo de alguna de estas entidades o instituciones para hacer el ejercicio del derecho al control social.

Cabe señalar que, además de estos procesos y derechos, puede hacer seguimiento a los proyectos especiales que están adscritos a la UNGRD que se muestran en la Tabla 13:

Tabla 13 Proyectos especiales Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres

PROYECTO ESPECIAL	¿QUÉ ES?	PARA MÁS INFORMACIÓN VISITA
CONSTRUYENDO MOCOA	Plan para la reconstrucción del municipio de Mocoa 2017-2022, específicamente: - Alcantarillado del municipio de Mocoa.	Página web proyecto construyendo Mocoa
PROYECTO DE PROTECCIÓN COSTERA CARTAGENA DE INDIAS	El proyecto busca mitigar el proceso de erosión a lo largo de todo el borde costero desde el espolón Iribarren, en El Laguito hasta el centro histórico.	Página web proyecto Cartagena de Indias

Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en los proyectos especiales de la UNGRD.

Con estas herramientas de información que le hemos brindado hasta el momento puede empezar a identificar con mayor precisión el problema al que usted o su comunidad se están enfrentando. Para definir esto puede orientarse con las siguientes preguntas:

- ¿Por qué me interesa este proyecto, este programa o esta obligación?
- ¿Por qué me interesa hacerle seguimiento este proceso de la gestión de riesgo de desastres?
- ¿Me interesa hacerle seguimiento a un derecho específico?
- ¿Me afecta de manera directa o a mi comunidad?
- ¿Cuáles la situación o problema al que me enfrento?
- ¿Cómo puede afectar la situación a la población del territorio particular
- ¿Qué detalles quiero conocer de la situación?
- ¿Qué instituciones están relacionadas o tienen responsabilidades?

Al final de este paso debe tener toda la información necesaria sobre el objeto de control social a la gestión del riesgo para diligenciar la Tabla 14. Es necesario aclarar que el contenido de la Tabla 14 es un ejemplo de objeto de vigilancia y se ha construido para efectos prácticos de comprensión y se ha enfocado en el proceso de manejo de desastres, sin embargo, el grupo de veeduría puede hacer seguimiento a los otros componentes de todo el proceso de manejo de desastres o también puede enfocarse en los otros procesos: conocimiento y reducción del riesgo.

En la tabla 14 encontrará un ejemplo de objeto de control social a la gestión de riesgo de desastres:

Tabla 14 Objeto de control social a la gestión de riesgo de desastre²²

OBJETO DE CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	
Problema o situación ¿Cómo puede afectar la temporada de lluvias a la población del municipio de ILES?	Temporada de lluvias que afecta la población del municipio de ILES
Territorio de interés	Iles, Nariño.
Población impactada	Habitantes del municipio de Iles, especialmente de la vereda de la “vereda Iscuazan”.
Entidad, consejo o comité relacionado	Alcaldía municipal, Consejo municipal de gestión del riesgo, comité municipal de manejo de desastres.
Tipo de proceso	Seguimiento a los instrumentos de planificación sus diagnósticos, prospectivas y contenidos programáticos.
Proceso de la gestión de riesgo de desastres	Manejo de desastres.
Acciones que adelantan las entidades públicas en relación al proceso	<ul style="list-style-type: none"> ■ Preparación para la respuesta a emergencias. ■ Preparación para la recuperación.
Derechos que se garantizan con estas acciones	<ul style="list-style-type: none"> ■ Derecho a vivir con dignidad. ■ Derecho a recibir asistencia humanitaria. ■ Derecho a la protección y a la seguridad.

22 Este es un ejemplo de una licitación que se hizo en la alcaldía del municipio de Iles del Departamento de Nariño, sin embargo, esta obra ya no está vigente para hacer seguimiento.

OBJETO DE CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	
Objeto de control social	Proyecto de atención de emergencia ola invernal primer semestre 2017 del municipio de Iles departamento de Nariño: Rehabilitación de la vía Iles – vereda Iscuazan sector Plaza de Ferias Iles Nariño.

Nota. Elaborado por Función Pública, (2023).

3.2. Paso 2: Convocar a la comunidad

El control social a la gestión pública se puede hacer de manera individual, sin embargo, es un ejercicio que demanda tiempo y una gran cantidad de actividades a realizar, por esto, en este segundo paso hacemos una invitación a los ciudadanos a conformar veedurías ciudadanas, dado que a través de esta modalidad para hacer control social se puede hacer una distribución de tareas entre un grupo de ciudadanos, lo cual facilita el ejercicio seguimiento al objeto de vigilancia seleccionado.

De igual forma, se debe invitar a la comunidad con el objetivo de generar movilidad ciudadana, promover el cuidado de lo público y hacer control social de manera colectiva incentiva la capacidad de respuesta acertada y focalizada de las entidades públicas. En este paso se le va a orientar sobre cómo llevar a cabo la convocatoria a otras personas de su comunidad y que puedan estar interesadas en participar.

Lo primero que puede hacer es identificar a otras personas que tengan interés en la misma situación o en el mismo objeto de vigilancia, esto con el fin de convocarlas para que apoyen el ejercicio

de seguimiento; para identificar estas personas puede orientarse con las siguientes preguntas:

- ¿El problema identificado en el paso anterior me afecta solo a mí o puede llegar a afectar otras personas u otros grupos de mi comunidad?
- ¿Este problema afecta solo las personas de mi barrio o mi vereda, o afecta a otros municipios o territorios aledaños?
- ¿Existen grupos sociales o comunitarios que ya estén organizados y tengan su interés enfocado en esta problemática?

Luego de contestar estas preguntas orientadoras, puede empezar difundiendo información de la temática de la siguiente manera:

- Realizar campañas de difusión y sensibilización para dar a conocer el problema y el tema a través de videos caseros, radio comunitaria, carteleras del barrio, tiendas, colegios, iglesias, redes sociales, boletines, etc.
- Promover foros o agendas deliberativos sobre el tema de interés con colegios, universidades o expertos.
- Difundir la información en espacios de participación formal e informal.

A partir de estos ejercicios ya puede empezar a identificar e invitar a quiénes están interesados en acompañar el ejercicio de seguimiento y vigilancia a la gestión pública, como se muestra en la Figura 17:

Figura 17 Identificación de interesados en el ejercicio de seguimiento



Nota. Elaborado por el Función Pública, (2021).

Después de identificar a las personas que puedan estar interesadas en el tema de gestión del riesgo de desastres y que quieran ayudar a hacer seguimiento al objeto de vigilancia definido en el paso anterior, puede usar diferentes medios y canales para transmitir la información del objeto de seguimiento y vigilancia definido en el paso 1 de acuerdo con las preferencias de comunicación de las personas, grupos y organizaciones.

Para definir el plan y el canal de difusión más adecuado puede tener en cuenta las características de los grupos que habitan en su territorio que hacen parte de su comunidad y que ya identificó como posibles interesados en el tema, para esto puede partir de la composición de las comunidades urbanas, rurales, grupos étnicos,

grupos de edad, personas en condición de discapacidad y personas de los sectores LGBTIQ+ que conforman la población, puede tener en cuenta las siguientes preguntas que se muestran en la Figura 18:

Figura 18 Preguntas orientadoras para realizar la convocatoria



Nota. Adaptado de "Módulo de control social a la implementación de los acuerdos de paz del Departamento Administrativo de la Función Pública, (2019c).

Para este momento usted ya debe tener:

- Identificación de personas, grupos y/o organizaciones interesadas en apoyar en el ejercicio de vigilancia.

- Mensaje para la convocatoria.
- Medio/s o canal/es por el cual/los cuales va a realizar la convocatoria.
- Materiales o recursos para utilizar en la convocatoria.

3.3. Paso 3: Organizarse para el ejercicio de control social

Para hacer control social a la gestión pública, especialmente a la gestión del riesgo de desastres y los tres procesos a través de los cuales funciona: conocimiento del riesgo, manejo del riesgo y manejo de desastres; existen diferentes formas de organizarse de acuerdo con lo establecido en las leyes 850 de 2003 y 1757 de 2015. Los ciudadanos pueden organizarse para hacer seguimiento a los planes, programas y proyectos de las entidades públicas a través de la conformación de veedurías ciudadanas, las juntas de vigilancia, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana.

En ese sentido, luego de que realice la convocatoria y haya conversado con otras personas, organizaciones, comunidades y grupos posiblemente interesados, debe organizarse un grupo para iniciar la distribución de tareas y avanzar con el ejercicio de seguimiento.

Para dicho seguimiento y control social a la gestión de riesgo de desastres, como se mencionó anteriormente, existen distintas maneras de organización colectiva, por tanto, usted elige la que le parezca más adecuada para llevar a cabo el ejercicio de vigilancia:

- Formar un grupo de control social, este puede ser conformado por algunas personas que convocó en el paso anterior o por las personas del barrio o vereda que se están viendo afectadas, en el que puede incluir familiares, conocidos o amigos de su comunidad, para conformar

este grupo no necesita personería jurídica, ni registro ante ninguna entidad pública.

- Puede conformar una veeduría ciudadana e inscribirla ante la personería municipal o la cámara de comercio, esta modalidad de hacer seguimiento a la gestión pública tiene ciertas ventajas entre las que se encuentran el acompañamiento de la [Red Institucional de Apoyo a las Veedurías](#), que es una instancia de coordinación interinstitucional creada por la Ley 850 de 2003 y que está compuesta por un conjunto de entidades estatales del orden nacional y territorial en el marco de sus funciones y competencias y que están conectadas por un sistema de relaciones a través de acuerdos sobre la realización de acciones conjuntas, la gestión asociada y la cooperación interinstitucional, define planes, acciones y recursos con el fin de apoyar a las veedurías ciudadanas y sus redes en el ejercicio del control social a la gestión pública.

En la Tabla 15 se muestran las funciones de las veedurías ciudadanas según la Ley 850 de 2003:

Tabla 15 Funciones de las veedurías ciudadanas

FUNCIONES EN TORNO A LA VIGILANCIA	
□	Vigilar los procesos de planeación.
□	Vigilar que en la asignación de los presupuestos se tenga en cuenta de manera prioritaria la solución de necesidades básicas insatisfechas.
□	Vigilar que los procesos de contratación pública se realicen de acuerdo con los criterios legales.
□	Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones.

FUNCIONES EN TORNO A LA SOLICITUD Y RECEPCIÓN DE INFORMACIÓN

- Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten otros ciudadanos y organizaciones en relación con el objeto de vigilancia y seguimiento definido e identificado por el grupo.
- Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos.

FUNCIONES EN TORNO A LA COMUNICACIÓN Y DENUNCIA

- Comunicar a la ciudadanía los avances del proceso de seguimiento y vigilancia, mediante reuniones o el medio en que prefieran.
- Remitir a las autoridades u órganos de control de ser necesario los informes que se construyan en el proceso de seguimiento y vigilancia.
- Denunciar antes las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares que identificaron de los servidores públicos.

Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en la Ley 850 de 2003.

Una vez conformado el grupo de veeduría ciudadana, sus integrantes deben comprometerse a trabajar en todo el tiempo que dure el proceso, es decir, desde la fecha de inicio y hasta la fecha fin de la implementación del plan, programa o proyecto al que le esté haciendo seguimiento, para esto es fundamental que cada miembro del grupo tenga en cuenta su disponibilidad de tiempo, su compromiso y las razones que lo motivan a hacer el ejercicio de seguimiento y vigilancia.

Los miembros de la veeduría ciudadana se deben elegir de manera democrática, además deben tener buenas relaciones con el resto de la comunidad, dado a que debe ser un grupo con el que las personas se sientan representados.

Una vez elegidos los miembros, se registra un acta de conformación de la veeduría ciudadana donde debe quedar de manera explícita

el objeto de control social identificado y seleccionado, nombres y apellidos de las personas que conforman el grupo y el tiempo durante el cual llevarán a cabo el ejercicio de seguimiento y vigilancia a la gestión pública; en esa misma acta pueden quedar registrados los acuerdos, normas y decisiones que orientaran al grupo en el resto del ejercicio, esto con el fin de que exista claridad desde un inicio sobre cuáles van a ser los elementos que guiaran el actuar del grupo.

En la Figura 19 encontrará un ejemplo de acta de constitución de la veeduría ciudadana con el cual se puede llevar una idea del documento que debe diligenciar:

Figura 19 Ejemplo de acta de constitución de una veeduría ciudadana

Acta de constitución de veeduría ciudadana

Acta N°: _____

Nombre de la veeduría: _____

En la ciudad de _____ a los ___ días del mes de _____ del año ____ se reunieron en Asamblea General las personas que se relacionan al final, con la intención de construir la veeduría ciudadana, cuyo objeto de conformación es (aquí se debe especificar programa, proyecto, contrato o servicio objeto de la veeduría: objeto de vigilancia).

A qué nivel territorial corresponde la veeduría (nivel territorial: municipal, distrital, departamental, nacional o regional): _____

La duración de la veeduría es: _____

Para presidir o coordinar la Asamblea fue elegido(a) el(la) señor(a) _____ como secretario(a) fue elegido(a) el (la) señor(a) _____

Instalada la asamblea quienes participaron por unidad decidieron elegir los miembros de la veeduría. Las personas elegidas fueron las siguientes:

Nombre	Documento de identidad	Lugar de residencia	Dirección	Teléfono

Como coordinador de la veeduría fue elegido(a) el (la) señor(a): _____

El lugar de funcionamiento de la veeduría es: _____

La presente veeduría se rige según lo establecido en la Ley 850 de 2003 y su reglamento de funcionamiento hace parte de la presente acta de conformación.

No siendo más el objeto de la presente reunión se da por terminada. A la asamblea asistieron las siguientes personas:

Firma
Nombre:
Doc. de identidad

Nota. Tomado del Módulo de control social a la gestión pública de Función Pública, (2019).

3.4. Paso 4: Formulación y seguimiento al plan de trabajo

Justo después de haber desarrollado los pasos anteriores que comprenden la definición del objeto de seguimiento y vigilancia y el ejercicio de convocatoria y conformación la veeduría ciudadana u organización del grupo de control social, es momento de diseñar el plan de trabajo y llevar a cabo las actividades que corresponden al grupo, esto con el fin de designar responsables, tiempos y recursos.

Inicialmente puede empezar definiendo el objetivo general del plan de trabajo, para esto puede orientarse con la siguiente pregunta:

¿QUÉ ES LO QUE SE QUIERE LOGRAR CON EL EJERCICIO DE SEGUIMIENTO Y VIGILANCIA?



Para esto, la veeduría o persona debe volver a revisar el objeto de vigilancia que identificó y seleccionó y reflexionar sobre qué espera del ejercicio de seguimiento a la gestión de riesgo de desastres, siguiendo con el ejemplo utilizado en el paso 1:

Proyecto de atención de emergencia ola invernol primer semestre 2017 del municipio de Iles departamento de Nariño: **Rehabilitación de la vía Iles** – vereda Iscuazan sector plaza de ferias Iles Nariño

Para definir el objetivo central del plan de trabajo puede orientarse por los siguientes propósitos de seguimiento:

- Informar al resto de su comunidad acerca de cómo se lleva a cabo la atención de la emergencia de la ola invernal y el manejo de desastres.
- Hacer recomendaciones a la entidad pública para que su gestión sea más efectiva.
- Generar espacios para que la entidad pública atienda y escuche las verdaderas necesidades de la comunidad.
- Incidir como comunidad en el manejo y atención de la emergencia de la ola invernal en el municipio de Iles en Nariño.

Los propósitos pueden variar según su objeto de vigilancia, sin embargo, a través de estos puede orientarse para formular el objetivo general del plan de trabajo de la veeduría ciudadana.

En el momento en que tenga claro qué espera como resultado del ejercicio de control social y una vez haya transformado esto en el planteamiento de su objetivo general del plan de trabajo, puede dividir este gran objetivo o esta gran tarea en objetivos más específicos para poder para cumplir el objetivo general, estos objetivos específicos o más pequeños se materializan en las actividades que va a llevar a cabo la veeduría ciudadana, por tanto, es importante que para cada una de estas defina responsables y tiempos según la Figura 20:

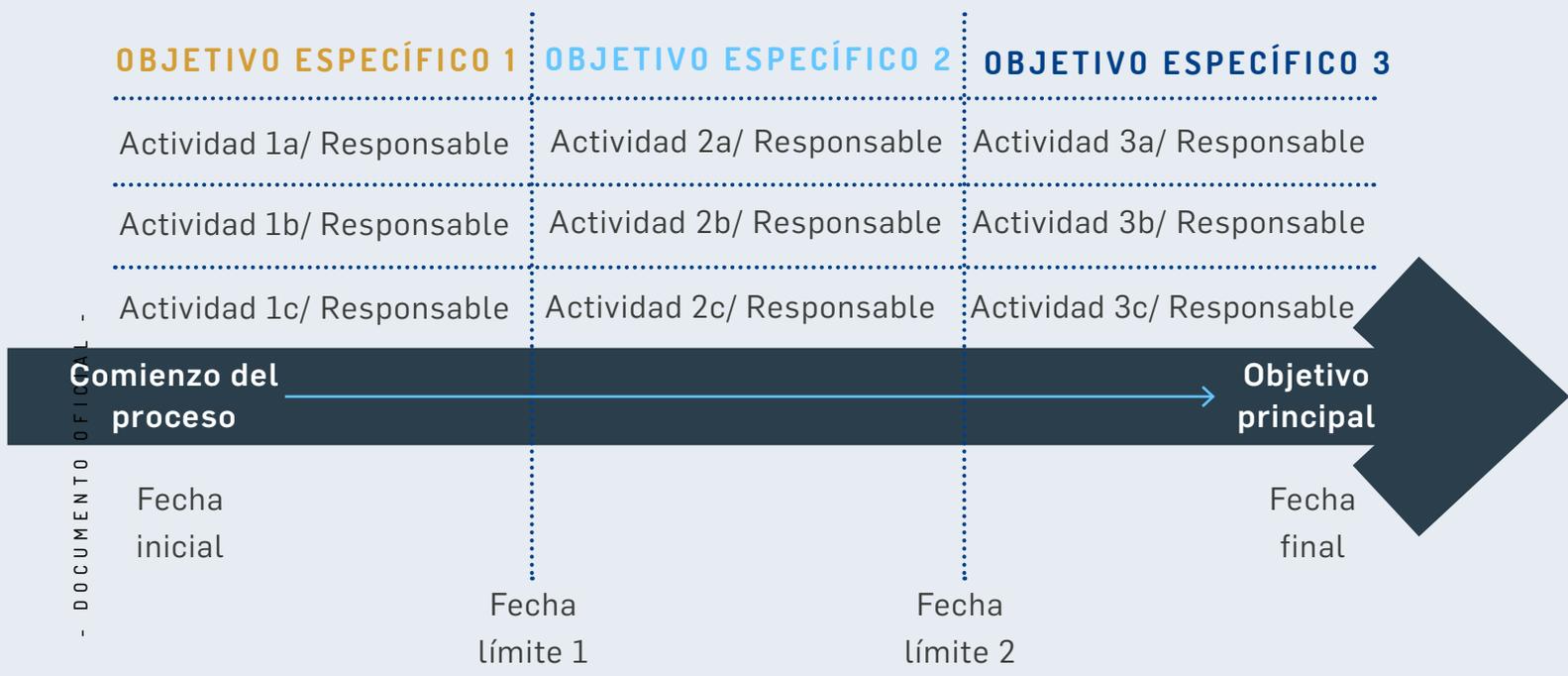
Figura 20 Responsables y tiempos en el plan de trabajo de la veeduría



Elaborado por Función Pública, (2022)

Una vez defina responsables, plazos y tenga establecidos sus objetivos más pequeños que parten del objetivo general, puede crear una línea del tiempo a través de la cual puede guiarse para hacer seguimiento al desarrollo de actividades con el fin de que el ejercicio de vigilancia se adelante a tiempo, la Figura 21 le puede servir de orientación:

Figura 21 Ejemplo de línea del tiempo para el plan de trabajo de la veeduría



Nota. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 2020.

Otra forma en la que puede formular su plan de trabajo es a través de un cuadro al que tengan acceso todos los miembros para poder hacer seguimiento a cada actividad, la Tabla 16 le puede servir de orientación:

Tabla 16 Ejemplo de orientación para formular el plan de trabajo

PLAN DE TRABAJO						
OBJETO DE VIGILANCIA		Proyecto de atención de emergencia ola invernal primer semestre 2017 del municipio de Iles, departamento de Nariño				
OBJETIVO DEL PLAN DE TRABAJO		Informar al resto de su comunidad acerca de cómo se lleva a cabo la atención de la emergencia de la ola invernal y el manejo de desastres				
ACTIVIDADES OBJETIVO ESPECÍFICO 1	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIO	FECHA FIN	FINALIZADA		OBSERVACIONES
1-a Contactar con la entidad encargada		Año- mes-día	Año- mes-día	Sí	x	Se contactó con tal funcionario del área de planeación
				No		
1- b Revisar el documento de licitación				Sí		Se hizo revisión y se encontraron los siguientes aspectos
				No		
1-c Revisar contrato de obra				Sí		
				No		
ACTIVIDADES OBJETIVO ESPECÍFICO 2	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIO	FECHA FIN	FINALIZADA		OBSERVACIONES
2-a Hacer encuestas a los afectados del municipio de Iles				Sí		
				No		
2-b Hacer entrevistas a expertos				Sí		
				No		
3-b Hacer entrevistas a líderes comunitarios				Sí		
				No		
ACTIVIDADES OBJETIVO ESPECÍFICO 3	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIO	FECHA FIN	FINALIZADA		OBSERVACIONES
3-a				Sí		
				No		
3-b				Sí		
				No		
3-c				Sí		
				No		

Nota. Elaborado por Función Pública, (2021).

En el anterior cuadro se pueden listar las actividades que como grupo consideren que son necesarias para llevar a cabo el ejercicio de seguimiento y vigilancia y cumplir el objetivo general, es decir, el propósito que plantearon para el ejercicio de control social, recuerde que las actividades van a variar dependiendo del objeto de seguimiento y vigilancia y el propósito del plan de trabajo.

3.5. Paso 5: Establecer criterios de evaluación²³

A partir de la construcción del plan de trabajo, el paso que sigue es el establecimiento de criterios de evaluación, que son las pautas que le van a permitir hacer seguimiento y evaluación al objeto de seguimiento y vigilancia que definió en el paso 1, estos criterios deben ser elaborados en consecuencia con las acciones, objetivos y resultados planeados por la entidad pública responsable de la ejecución del plan, programa o proyecto.

Para hacer seguimiento y evaluación debe tener en cuenta las responsabilidades constitucionales y legales que obligan al Estado a ser el garante de los derechos y las funciones públicas asociadas a los mismos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2006). En ese sentido, usted va a realizar evaluación y seguimiento a los indicadores planteados en el proyecto, los indicadores son pautas o datos que sirven para evaluar o conocer los avances o el desarrollo de la implementación de un plan, programa o proyecto.

Para facilitar el ejercicio de seguimiento de las veedurías ciudadanas se recomienda el enfoque de medición de cadena de resultados²⁴, planteado por Función Pública (2016a):

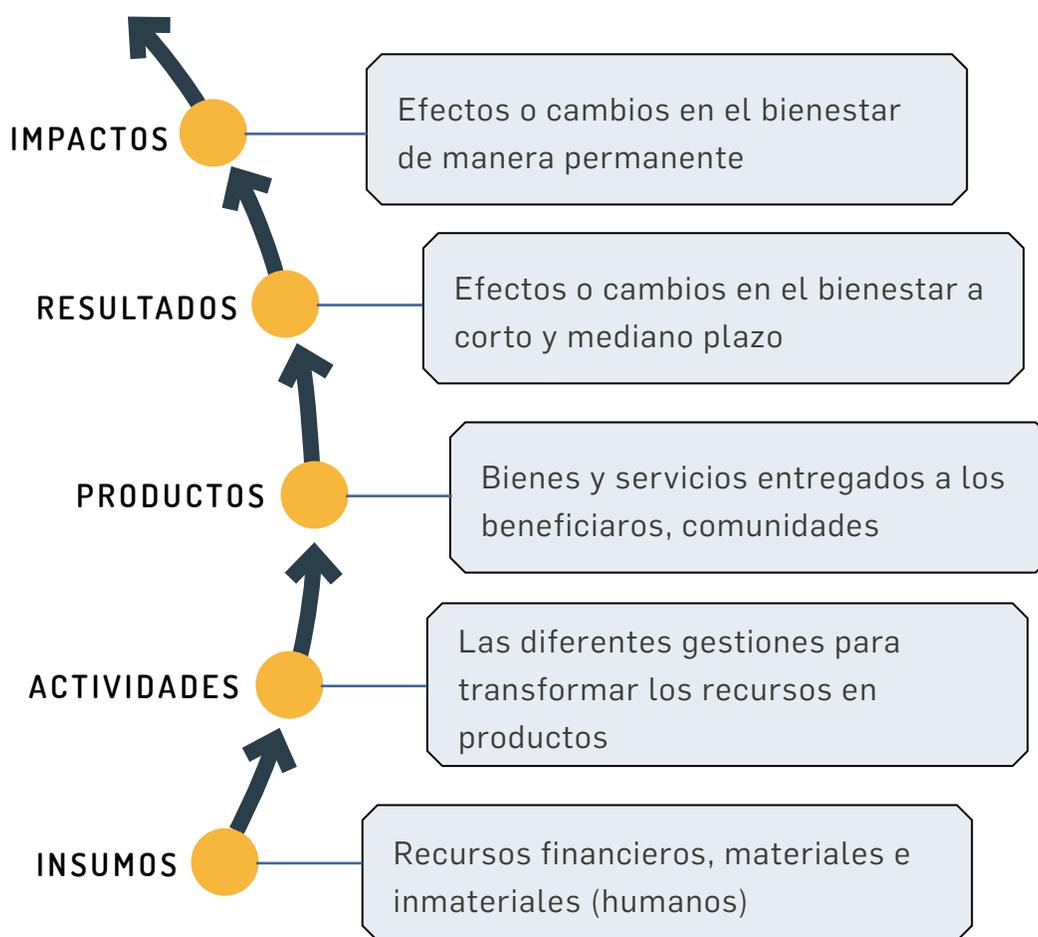
23 Los planes territoriales de gestión del riesgo de desastres son descentralizados las gobernaciones y territorios son responsables, a través del Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (PNGRD) se cuentan con algunos proyectos territoriales específicos que se encuentra en informes de seguimiento del PNGRD.

24 Para mayor información relacionada con la medición y establecimiento de indicadores puede consultar la [Guía metodológica para la evaluación de la gestión pública con enfoque basado en derechos humanos dirigido a veedurías ciudadanas](#).

... es un modelo lógico que tiene la capacidad de relacionar los insumos, las actividades planeadas, los cuales se transforman en productos y además de esto los resultados e impactos que se espera lograr como consecuencia de la generación de dichos productos. (p.40)

A continuación, en la Figura 22, encontrará una explicación más detallada de cada uno de los eslabones que componen la cadena de resultados y qué se entiende por cada uno de ellos.

Figura 22 Cadena de resultados



Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en la Guía metodológica para la evaluación de la gestión pública con enfoque basado en derechos humanos dirigido a veedurías ciudadanas, 2016.

A continuación, en la Tabla 17 le mostramos una pauta para saber qué debe tener en cuenta a la hora de evaluar cada uno de los

niveles de la cadena de resultados que se expusieron en la Figura 22, en este caso seguimos con el ejemplo de vigilancia del paso 1 para desarrollar cada uno de los dichos niveles:

Tabla 17 Ejemplo de cadena de resultados

	IMPACTOS	<ul style="list-style-type: none"> ■ La vía de acceso a la vereda no sufre afectaciones en las nuevas emergencias de la ola invernal. ■ Baja el costo de los alimentos en la vereda debido a que ahora es más fácil ingresar. ■ Aumenta el número de niños que asisten a la institución educativa municipal, dado que es más fácil llegar por la nueva vía.
	RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mejor acceso al casco urbano. ■ Bajan los daños de los vehículos que ingresan por la vía a la vereda.
	PRODUCTOS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estudios de impacto realizados. ■ Evaluación de riesgos realizada. ■ Vía rehabilitada y entregada.
	ACTIVIDADES	<ul style="list-style-type: none"> ■ Planeación de la construcción de la vía. ■ Construcción de planes de manejo ambiental. ■ Estudio de impactos a las familias que viven en los lugares aledaños. ■ Evaluación de riesgos. ■ Construcción de la vía.

 INSUMOS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Recursos financieros: \$193,860,168 ■ Recursos materiales: <ul style="list-style-type: none"> ■ Maquinaria: extendedoras, compactadoras de suelo. ■ Asfalto en caliente. ■ Asfalto hidráulico. ■ Equipos. ■ Materiales no consolidados y cimientos. ■ Recursos inmateriales: <ul style="list-style-type: none"> ■ Ingeniero ambiental. ■ Un ingeniero civil, que es el encargado de la obra. ■ Un sobrestante (organiza los trabajos). ■ Operador de finisher (es la máquina extendedora de la mezcla asfáltica). ■ Operador de compactador (doble rodillo). ■ Operador de neumático (compactador de neumáticos). ■ Operador de petrolizadora. ■ Psicólogos. ■ Trabajadores sociales.
--	---

Nota. Elaborado por Función Pública, (2021).

A partir de este ejemplo de cadena de resultados puede hacerse una idea inicial de qué nivel está interesado en evaluar según el propósito del ejercicio de control social, usted puede enfocar su atención en los insumos, es decir en los recursos materiales o inmateriales evaluando el tipo de recursos que se usan, dónde se adquieren, qué tipo de profesionales contratan; también puede evaluar las actividades, las acciones que se llevan a cabo para convertir los insumos en productos que se entregan a la comunidad o puede evaluar los productos entregados, como en este caso del

ejemplo que se refería a la vía que fue afectada por ola invernal; finalmente, también puede hacer un análisis de los resultados y los impactos teniendo en cuenta que los primeros son los cambios a corto y mediano plazo y los segundos son las transformaciones permanentes.

Con base en el enfoque de cadena de resultados y según el [Módulo de control social a la gestión pública \(DAFP, 2018b\)](#) para la construcción de indicadores tanto cualitativos como cuantitativos se recomienda identificar lo que se va a evaluar, a continuación encontrará un ejemplo en la tabla 18:

Tabla 18 Ejemplo de lo que se va a evaluar con la cadena de resultados

LO QUE SE VA A EVALUAR	ESLABÓN DE LA CADENA DE RESULTADOS RELACIONADA PARA CONSTRUIR INDICADOR
Los insumos utilizados	Insumos
Acciones adelantadas para llevar a cabo los proyectos	Actividades
La calidad de los productos o servicios entregados	Productos
El cumplimiento del plan o programa	Resultados
Los resultados de los programas o proyectos	Resultados
La pertinencia de los programas o proyectos	Resultados
La sostenibilidad de los programas o proyectos	Impactos
El impacto de los programas o proyectos	Impactos
El grado de garantía de los derechos	Impactos

Nota. Elaborado por Función Pública, (2021).

A partir de la identificación de lo que se va a evaluar se pueden determinar diferentes rutas de evaluación dependiendo el eslabón de la cadena en el que se va(n) a enfocar la(s) persona(s) o veeduría, por tanto, no se tiene que evaluar todo lo identificado en su totalidad, sino que se puede seleccionar uno y definir el tipo de indicador que va a medir. Para ello cuentan con la Guía metodológica para la evaluación de la gestión pública con enfoque basado en derechos humanos dirigida a las veedurías ciudadanas'' (2016a), que dice que los indicadores son herramientas que posibilitan el seguimiento y evaluación de la garantía de los derechos en la medida en que dan una aproximación para el análisis de la implementación de planes, programas, proyectos, políticas y la oferta de servicios y trámites adelantados desde las entidades pública.

Por tanto, es a partir de los indicadores definidos para cada eslabón de la cadena de resultados que se puede identificar la composición y avance de un programa, proyecto o contrato, entre otros, que desee evaluar la ciudadanía, debido a que estos componentes contienen elementos que todo objeto de vigilancia debe tener en el marco de las acciones adelantadas por las entidades públicas o instituciones que lleven a cabo funciones públicas.

3.6. Paso 6: Recoger y analizar la información obtenida

Para este momento usted ya sabe a qué indicadores asociados a la cadena les va a hacer seguimiento, por tanto, el paso que sigue es recolectar y analizar la información asociada a la implementación del proyecto, esta información debe dar cuenta de cómo la entidad pública responsable está atendiendo el manejo de desastres en los distintos departamentos y municipios.

Para iniciar con la recolección de información parta de la información que ya tiene y reflexione sobre cuál le hace falta y cuál necesita para conocer el panorama general de la gestión relacionada con el objeto de vigilancia definido.

Inicialmente defina las fuentes a través de las cuales va a organizar la información para realizar un posterior análisis, a continuación en la Tabla 19 encontrará las fuentes principales para conseguir información importante:

Tabla 19 Tipos de fuentes donde puede conseguir información

TIPO DE FUENTE	INFORMACIÓN QUE PUEDE ENCONTRAR	QUIÉNES PRODUCEN LA INFORMACIÓN
FUENTES INSTITUCIONALES	Es la información que las entidades y los sectores tienen disponible para la libre consulta por parte de la ciudadanía y está asociada al objeto de vigilancia y seguimiento definido.	Entidades públicas: Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, consejos municipales y departamentales, comités para la gestión del riesgo y el manejo de desastres.
FUENTES NO INSTITUCIONALES	Es la información asociada a los datos, reflexiones y otra información de utilidad, pero que no necesariamente es de carácter institucional. Es la información complementaria que permite evaluar de manera mucho más completa la gestión pública asociada al objeto de vigilancia y seguimiento definido.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Centros de estudio sobre la gestión de riesgo de desastres. ■ Universidades que realicen informes, estudios o investigaciones sobre el tema objeto de vigilancia. ■ Organizaciones internacionales: como la Comunidad Andina de Naciones (CAN). ■ Organizaciones de la sociedad civil.
FUENTES DIRECTAS	Es la información que se adquiere a partir de la aplicación de instrumentos de consulta que pueden ser cualitativos como entrevistas o grupos de discusión o pueden ser cuantitativos como encuestas, cuestionarios, observación. Dicha información se recoge directamente en los territorios con la población involucrada.	<ul style="list-style-type: none"> ■ El grupo de veeduría a través de la aplicación de diferentes instrumentos de consulta: encuesta a la población afectada, entrevistas.

Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en el Módulo de control social a la implementación del acuerdo de paz (2019).

Una vez se tienen establecidas cuáles serán las fuentes de información, lo siguiente sería solicitarla o recolectarla según el tipo de fuente:

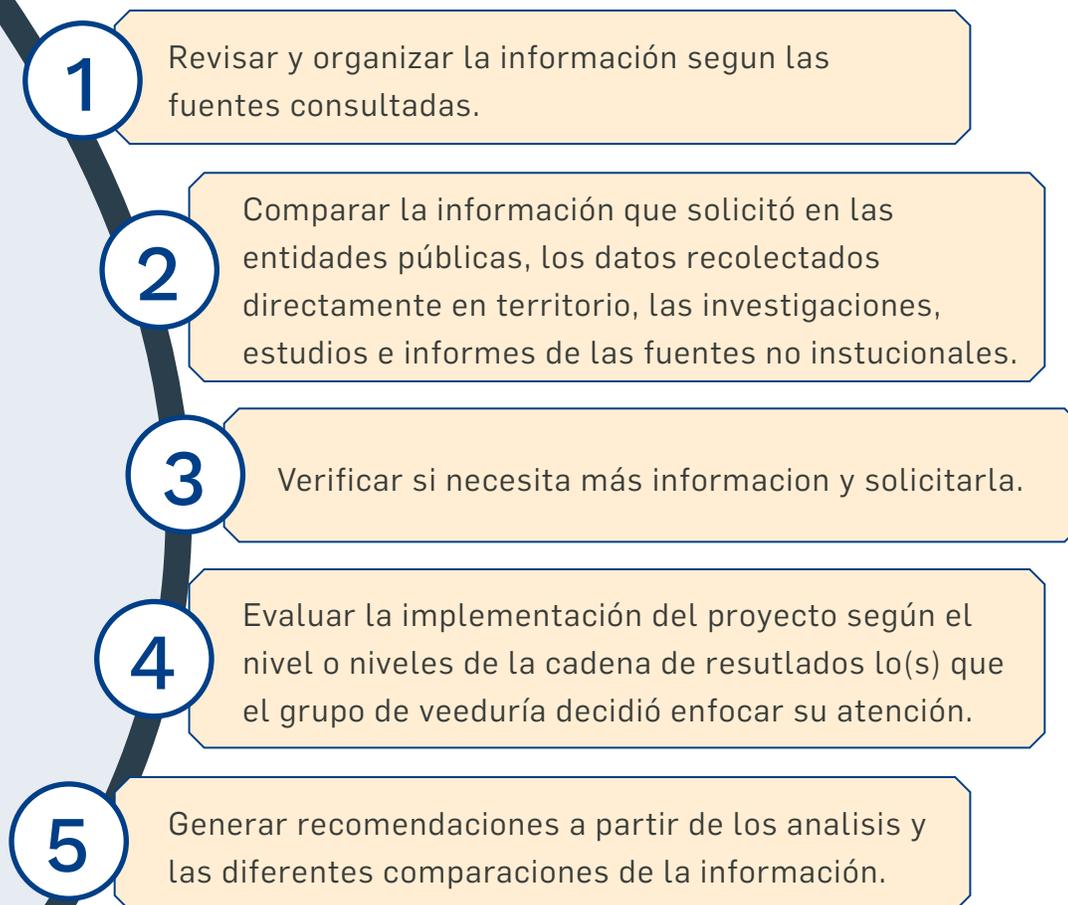
- Para la solicitud existen tres mecanismos: las cartas de solicitud formal, los derechos de petición y la participación en audiencias públicas (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019c).
- Para el proceso de recolección debe encontrar el mejor mecanismo para adelantar este ejercicio si quiere conseguir información de un gran número de personas de la población involucrada. Usted podría aplicar una encuesta, ahora, si necesita información más detallada sobre los efectos de la implementación del proyecto, podría hacer entrevistas grupales o grupos de discusión con algunos miembros de su comunidad y si cree que debe obtener información de actores clave como líderes de su municipio o vereda, puede optar por hacer una entrevista a profundidad con estas personas de manera individual.

Cuando el grupo de veeduría determine que ya no necesita recolectar o solicitar más información, es el momento en que debe organizar, categorizar y analizar la información, para ello le sugerimos que no se llene de una gran cantidad de información, solamente recolecte la que considere más estratégica para hacer el ejercicio de evaluación.

Según el nivel de la cadena de resultados, y teniendo en cuenta el propósito de seguimiento y vigilancia que lo llevó a hacer este ejercicio desde un inicio, este es el momento en el que debe llevar a cabo la evaluación. Para esto debe elegir la información más relevante del proceso seleccionada y analizarla e interpretarla, luego debe hacer un estudio de esta con el fin de comprender de qué manera se ha hecho la gestión de riesgos en su municipio o departamentos, cómo se ha socializado el conocimiento del riesgo, de qué manera se han adelantado acciones para la reducción del riesgo y cómo se han manejado los desastres.

Para organizar y analizar la información puede orientarse por las siguientes acciones que se muestran en la figura 23:

Figura 23 Recomendaciones para la organización y análisis de la información



Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en el Módulo de control social a la implementación del acuerdo de paz (2019c).

El sistema nacional ha dispuesto los siguientes recursos asociados a la gestión del riesgo de desastres donde puede consultar información de su interés:

- Biblioteca virtual del conocimiento del riesgo: <http://cedir.gestiondelriesgo.gov.co/>.
- Visor del Atlas de riesgo de Colombia: revelando los desastres latentes: <https://ungrd.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/>

dcd959995f3a480aa2b9bf50bc56e78d.

- Proyectos asociados a la reducción del riesgo: <https://ungrd.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=1c3c9df5339e42ed98bb86e5b38f6d02#>.
- Visor geográfico del volcán galeras: <https://ungrd.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=07792b48306b4c07aafd6befce84ef15>.
- Visor geográfico de reporte de emergencias en el país: <http://www.gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/emergencias/temporada/MapD.aspx>.
- Información geográfica entidades del SNGRD
 - Parques Nacionales Naturales: <http://geonetwork.parquesnacionales.gov.co/geonetwork/srv/spa/catalog.search#/home>.
 - Instituto Humboldt: <http://datos.humboldt.org.co/>.
 - Dirección General Marítima: <https://www.dimar.mil.co/medio-marino/escenarios-de-participacion/sistema-nacional-de-gestion-de-riesgo-de-desastres>.
 - Servicio Geológico Colombiano: <https://www2.sgc.gov.co/ProgramasDeInvestigacion/geoamenazas/Paginas/Estudios-para-la-gestion-del-riesgo-.aspx>.
 - Sistema de información ambiental colombiano: <http://www.siac.gov.co/inundaciones>.
 - Instituto Geográfico Agustín Codazzi: <http://pgn.igac.gov.co/>.
 - Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales: <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/geodesastres>.

Recuerde revisar las páginas oficiales de las autoridades ambientales, alcaldías y gobernaciones en las que se encuentre el territorio donde se implementa el plan programa o proyecto sujeto a control social.

3.7. Paso 7: Elaborar informe de veeduría

A partir de la consolidación, organización y análisis de la información, lo siguiente será plasmar los resultados del ejercicio en un informe, dicho informe debe presentarse ante:

- La comunidad que representa.
- Entidad pública responsable de la implementación del proyecto.
- Administración municipal o departamental.

Adicionalmente lo puede presentar a:

- El consejo municipal o departamental de gestión del riesgo de desastres, según el nivel de la implementación del plan, programa o proyecto al que usted le esté haciendo seguimiento.
- Los comités municipales o departamentales de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, según el proceso en el que se ubique su objeto de seguimiento y vigilancia.

Los contenidos y el desarrollo del informe deben ser muy claros y de calidad, debido a que es a partir de allí que se consolida todo el trabajo realizado por el grupo de manera previa y donde se evidencian todos los análisis, evaluaciones, conclusiones y recomendaciones generadas por el grupo de veeduría. Dichas recomendaciones deben ser concisas para que las entidades públicas puedan saber de manera clara en que deben mejorar su gestión.

Para la elaboración tenga en cuenta los siguientes elementos sugeridos en la Figura 24 para estructurar el informe:

Figura 24 Componentes sugeridos para tener en cuenta en la elaboración del informe

<p>1.</p> <p>Identifique el momento que está evaluando (porcentaje de avance en tiempo y presupuesto del plan, programa, proyecto o contrato).</p>	<p>2.</p> <p>Haga una breve introducción de los antecedentes y problemáticas que llevaron a que se hiciera el ejercicio de control social.</p>	<p>3.</p> <p>Identifique si se ha vulnerado algún derecho asociado al proceso de la gestión del riesgo en el que está enfocando su atención.</p>
<p>4.</p> <p>Haga seguimiento a los indicadores evaluar el objeto de vigilancia y determine si han sido cumplidos según el nivel de la cadena de resultados que seleccionó.</p>	<p>5.</p> <p>Incluya los soportes de consulta de información y describa las actividades realizadas y sus resultados.</p>	<p>6.</p> <p>Formule recomendaciones de acuerdo con los resultados obtenidos.</p>

Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en el Módulo de control social a la implementación del acuerdo de paz (2019c).

En la Tabla 20 se muestra una sugerencia de apartados que pueden estructurar su informe de veeduría y que información puede contener cada uno:

Tabla 20 Apartados sugeridos para el informe de veeduría ciudadana

APARTADO	INFORMACIÓN SUGERIDA PARA EL APARTADO	QUÉ PREGUNTAS DEBE RESPONDER ESTE APARTADO
<p>INTRODUCCIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Explicar el contexto de la situación y el objeto de control social. ■ Caracterización del grupo de veeduría y la comunidad a la que representa. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Quiénes hacen parte del grupo? ■ ¿Cuál es propósito u objetivo del ejercicio de control social? ■ ¿Cuál es la comunidad que representa? ■ ¿Cuál es el objeto de vigilancia concreto al que se le está haciendo seguimiento? ■ ¿A qué necesidad o problema responde? ■ ¿Cuál es la definición de problema?
<p>METODOLOGÍA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Especificar las actividades adelantadas por el grupo de veeduría: revisión documental, análisis de información y trabajo de campo. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Qué información encontramos? ■ ¿Cómo lo hicimos?, es decir, ¿qué herramientas utilizamos? ■ ¿Qué fuentes buscamos? ■ ¿Cómo analizamos la información? ■ ¿Qué instrumentos de recolección de información aplicamos?

APARTADO	INFORMACIÓN SUGERIDA PARA EL APARTADO	QUÉ PREGUNTAS DEBE RESPONDER ESTE APARTADO
RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Detallar el análisis de los resultados del ejercicio de seguimiento o cuidado de lo público ■ Contrastar el estado inicial y el estado final de la implementación del plan, programa o proyecto ■ Determinar los niveles de impacto e incidencia a largo plazo de la implementación del plan, programa o proyecto, por ejemplo, a través de encuestas o entrevistas a los beneficiarios de estos 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿A qué conclusiones llego la veeduría con el ejercicio de vigilancia? ■ ¿Cuáles fueron los principales resultados tanto cuantitativos como cualitativos? ■ ¿Cuál fue la diferencia entre el estado inicial y el estado final de la implementación del plan programa o proyecto? ■ ¿Cuáles fueron los principales hallazgos?
RECOMENDACIONES	<ul style="list-style-type: none"> ■ Proponer recomendaciones que sean estratégicas, concisas y claras en el marco de las obligaciones de las entidades ■ Incorporar sugerencias presentadas por el grupo de veeduría ciudadana o grupo de control social 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿En qué debe mejorar la implementación del plan, programa o proyecto? ■ ¿Qué puede sugerirle a la entidad responsable?
ANEXOS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se puede anexar información recopilada por el grupo de veeduría y que considere fundamental para adicionar al informe 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Cuáles son esos documentos adicionales que considera debe incluir?
FIRMAS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Agregar nombre y firma de quienes conforman el grupo de veeduría y sus respectivos números de contacto 	

Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en el Módulo de control social a la implementación del acuerdo de paz (2019c).

Una vez el grupo de veeduría termina de construir el informe en el que se incluyen resultados y recomendaciones y haciendo el análisis de la información allí contenida evidencia que se han presentado hallazgos asociados a irregularidades o desviaciones en la implementación del plan, programa o proyecto, el grupo puede presentar observaciones de la labor al ente encargado, de la siguiente manera:

- Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes.
- Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante los organismos de control y seguimiento: Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Departamento Administrativo de la Función Pública y Comisión Nacional del Servicio Civil, entre otros.
- Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998.
- Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997.
- Presentar acciones de tutela en los términos del Decreto número 2591 de 1991.
- Participar en audiencias públicas ante los entes que las convoquen.
- Hacer uso de los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social.

3.8. Paso 8: Adelantar seguimiento al informe de veeduría

Después de entregar el informe de veeduría a la entidad pública responsable, lo que sugerimos al grupo de veeduría es hacer seguimiento a las acciones que lleva a cabo la entidad pública responsable de la implementación, esto con el fin de validar que se está trabajando en dar solución a los hallazgos identificados a lo largo del ejercicio de seguimiento y vigilancia que adelantó la veeduría ciudadana.

En este ejercicio de seguimiento al informe la veeduría debe enfocarse en estar al tanto de la adopción de recomendaciones, sugerencias y observaciones por parte de la entidad pública responsable del objeto de vigilancia, es decir, mirar si las incorporaron y de qué manera.

Para hacer seguimiento al informe la veeduría puede realizar las siguientes acciones:

- Mesas de trabajo.
- Visitas de obra.
- Reuniones con los funcionarios, interventores y contratistas de la entidad pública responsable, para lo cual es recomendable llevar actas de registro.
- Consulta con los beneficiarios.
- Solicitud de información a las entidades públicas.

Es necesario aclarar que el grupo de veeduría puede realizar uno o más informes a lo largo del proceso de seguimiento, según lo consideren pertinente los miembros del grupo, sin embargo, es necesario que para cada informe se haga un seguimiento, debido a que el ejercicio de vigilancia no concluye con la entrega del mismo, sino que posterior a este inicia un diálogo con la entidad para evaluar la incorporación de las recomendaciones.

3.9. Paso 9: Comunicar los avances a la ciudadanía, comunidad u organización que representa la veeduría

Uno de los objetivos y propósitos para conformar veedurías ciudadanas está asociado a que las organizaciones civiles exijan que las entidades públicas garanticen el ejercicio efectivo de los derechos que estén asociados a la prestación de su servicio, por tanto, el grupo de veeduría juega un papel central en términos de representación, debido a que son elegidos y designados democráticamente y se convierten en el puente de comunicación entre las entidades públicas y la comunidad, dado que mantendrán informada a la ciudadanía en todo lo que se realice en el ejercicio de seguimiento.

La comunicación con la comunidad debe ser constante, por tanto, tenga en cuenta todos los actores, líderes y grupos, entre otros que convocó en el paso 2, para que estén al tanto de los resultados y conclusiones a los que llegó la veeduría, para esto debe tener en cuenta lo que se menciona en la Guía de participación comunitaria de la (UNGRD, 2017h):

**SOMOS MUCHOS Y DIFERENTES, PERO TODOS SOMOS
CORRESPONSABLES DE LA GESTIÓN DEL RIESGO
DE DESASTRES Y ACTORES FUNDAMENTALES
EN LA CONSOLIDACIÓN DE TERRITORIOS MENOS
VULNERABLES.**

Esto es muy importante porque la comunidad posee un rol central en la gestión del riesgo de desastres y los procesos que la componen, por tanto, es necesario comunicar los avances a la comunidad para que ellos entiendan tanto sus derechos como sus deberes frente a este tema.

Esta labor no depende solo de las autoridades territoriales, es decir, de los consejos departamentales y municipales o del gobierno nacional, sino que cada quien desde donde habita y desde sus capacidades debe aportar al conocimiento de los riesgos, la reducción de los mismos y la forma en que se manejan los desastres, es importante que la comunidad comprenda que hacer control social a este tema no solo se trata del momento de manejo de los desastres, sino que desde su cotidianidad se deben propiciar espacios con el apoyo de las entidades públicas que permitan el conocimiento del entorno para saber a qué tipo de riesgos están expuestos y procurar por la construcción de espacios menos vulnerables.

Es por esto que el momento de comunicación de los avances a la comunidad se vuelve un momento fundamental porque es en esos espacios donde pueden nacer nuevas propuestas que puedan consolidarse en recomendaciones para las entidades públicas responsables debido a que el momento de comunicación no es solo para que la comunidad reciba información sobre los avances del ejercicio de seguimiento y vigilancia, sino que el grupo de veeduría debe recibir aportes que de pronto no tuvo en cuenta en su análisis.

Para comunicar esta información con la comunidad, el grupo de veeduría debe identificar en el municipio los medios y estrategias para difundir la información asociada al ejercicio de seguimiento que hizo a uno de los procesos de la gestión del riesgo de desastres y analizar si estos medios aseguran el acceso a las personas en condición de discapacidad, a los pueblos étnicos que habitan en el territorio, que se garantice la comunicación en su lengua propia y tener en cuenta medios que no solo sean escritos para poder llegar a muchas más personas.

Es necesario que el grupo de veeduría y la comunidad tengan en cuenta que hacen parte de la gestión de riesgos de desastres cuando:

- Se informan sobre los riesgos que hay en el territorio.
- Se entera sobre las medidas que debe tomar en relación a los riesgos.
- Están al pendiente de las señales que indican nuevos riesgos o la inminencia que pueda afectar al individuo o la comunidad.
- Se organizan para preparar un plan comunitario de riesgo.
- Hacen seguimiento a la implementación de planes, programas y proyectos de la gestión del riesgo en el municipio, en el territorio.

En la gestión de riesgos de desastres la participación se extiende más allá del ejercicio de seguimiento y control social, dado que, como se mencionaba anteriormente, al ser corresponsables, las comunidades y habitantes de cada territorio tienen la labor de estar al pendiente de sus propios actos e identificar los riesgos a los que están expuestos o que pueden estar generando para sí mismos y para los otros que los rodean.

Por tanto, la participación en el marco de la gestión de riesgo de desastres implica unas condiciones que es necesario que tengan en cuenta tanto el grupo de veeduría que hace seguimiento a este tema como la comunidad a la que representan, dichas condiciones se explican en la figura 25:

Figura 25 Condiciones de la participación en la gestión de riesgos de desastres



Nota. Elaborado por Función Pública (2021) con base en la Guía para la participación comunitaria en la gestión del riesgo de desastres de la UNGRD, 2017h.

□ Socialización al Consejo Territorial del Riesgo de Desastres

Además de comunicar y socializar los resultados del trabajo realizado por la veeduría ciudadana al resto de ciudadanos que están interesados, usted puede socializar dichos resultados, conclusiones y sugerencias ante el Consejo Territorial del Riesgo de Desastres, esto depende del nivel en el que usted esté haciendo seguimiento y vigilancia, ya sea departamental o municipal, para esto la veeduría puede apelar a una sesión del consejo a través de un representante de alguna organización social y/o de las entidades y miembros que hacer parte de dicho consejo.

Bibliografía

Asociación Esfera (2018) "El Manual Esfera. Carta humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria". Ginebra, Suiza. Recuperado de: <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/El-manual-Esfera-2018-ES.pdf>.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe. (2011) "Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre". Washington D.C. Recuperado de: https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/BM_Gu%C3%ADa_Reasentamiento_FINALPDF.pdf.

Comunidad Andina de Naciones (2020) "Estudio de diagnóstico de la integración de la inclusión y la protección en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia". Bogotá Colombia.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018) "Políticas públicas con enfoque de derechos humanos". Washington, D.C., U.S.A. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasyPublicasDDHH.pdf>.

Corte Constitucional de Colombia (1992a). "Sentencia No. T-571/92". Bogotá Colombia. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-571-92.htm>.

Corte Constitucional de Colombia (2003b). "Sentencia No. C-067/03. Concepto bloque de constitucionalidad". Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-067-03.htm#:~:text=Sentencia%20C%2D067%2F03&text=normas%20y%20principios%20que%20C%20sin,mandato%20de%20la%20propia%20Constituci%C3%B3n>.

Corte Constitucional de Colombia (2003c), "Sentencia No. T-1125/03". Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-1125-03.htm>.

Corte Constitucional de Colombia (2016d). "Sentencia No. T-291/16". Bogotá Colombia. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-291-16.htm#:~:text=La%20Corte%20Constitucional%20ha%20determinado,un%20test%20estricto%20de%20proporcionalidad.>

Congreso de la República de Colombia (1972a) "Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969". Bogotá, Colombia. Recuperado de: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37204.](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37204)

Congreso de la República de Colombia (1991b). Constitución Política Nacional de Colombia de 1991. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Congreso de la República de Colombia (1994c) "Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo". Bogotá, Colombia, Recuperado de: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327.](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327)

Congreso de la República de Colombia (1997d) "Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones". Bogotá, Colombia. Recuperado de: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339.](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339)

Congreso de la República de Colombia (1998e) Ley 489 de 1998. "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". Bogotá, Colombia. Recuperado de: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186.](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186)

Congreso de la República de Colombia (2003f). Ley 850 de 2003. "Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_col_ley_850_2003.pdf

Congreso de la República de Colombia (2012g) "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". Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141>.

Congreso de la República de Colombia (2014h). Ley 1712 de 2014. "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones". Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>.

Congreso de la República de Colombia (2017i). Ley Estatutaria 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=65335.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2016a). Guía metodológica para la evaluación de la Gestión Pública con enfoque basado en derechos humanos, dirigida a las veedurías ciudadanas. Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2ljUBdeu/view_file/34260559.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2018b). Módulo de control social a la gestión pública. Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34206843/36546256/2018_Modulo_1_control_

[social_gestion_publica.pdf/82bcadf5-703c-af35-3281-7db1cda5666d?t=1582124656865](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34206843/36546256/2019_Modulo_implementacion_acuerdo_de_paz.pdf/4dcddc73-58cd-0bc6-497f-636d9544283f?t=1582124656865).

Departamento Administrativo de la Función Pública (2019c). Módulo de control social a la implementación del acuerdo de paz. Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34206843/36546256/2019_Modulo_implementacion_acuerdo_de_paz.pdf/4dcddc73-58cd-0bc6-497f-636d9544283f?t=1582124665289.

Gómez, G. M. (2001). Espacio y territorios. Razón, Pasión e Imaginarios. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/2018>

Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (2022) "Glosario (Artículo 4° Ley 1523 de 2012) Conjunto de términos y su definición utilizados y que están relacionados con la actividad de IDIGER". Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.idiger.gov.co/en/glosario>.

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

Organización de los Estados Americanos (1969) "Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)". San José, Costa Rica Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

Oficina de las Naciones Unidas para la Gestión del Riesgo de Desastres (2015) "Conferencia Mundial Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030: adoptado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas. Sendai, Japón. Recuperado de: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.

Organización de las Naciones Unidas. (2021). "Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastre".

Recuperado de: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). "Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo". Nueva York y Ginebra. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2005). "Marco de acción de Hyogo". Nueva York y Ginebra Recuperado de: https://www.preventionweb.net/files/1217_HFABrochureSpanish.pdf.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2012a). "Formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo". Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/24955>.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2013b). "Guía Comunitaria para la Gestión del Riesgo de Desastres". Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://cedir.gestiondelriesgo.gov.co/archivospdf/2-guia-comunitaria-grd.pdf>.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2013c). "Estandarización de Ayuda Humanitaria en Colombia". Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/archivos/ayuda_humanitaria_colombia.pdf.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2015d). Plan Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres. Una estrategia de desarrollo 2015-2025. Bogotá Colombia. Recuperado de: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Plan-Nacional-Gestion-Riesgo-de-Desastres.aspx>.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2017f). "Terminología sobre gestión del riesgo de desastres y fenómenos amenazantes". Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20761/>

[Terminologia-GRD-2017.pdf?sequence=2](#) .

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2018g).
"Atlas de Riesgo de Colombia: revelando los desastres latentes". Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/27179>.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2017h) "Guía para la participación comunitaria en la gestión de riesgo de desastres". Bogotá, Colombia, Recuperado de: https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20793/Guia_participacion_comunitaria_2017-.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2019i)
"El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: etnia, género y discapacidad". Recuperado de: <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/27853>



FUNCIÓN PÚBLICA

**Plan Nacional de Formación para el
Control Social a la Gestión Pública
Módulo de control social a la
gestión del riesgo de desastres
Versión 1**

AGOSTO DE 2022

Dirección de Participación, Transparencia
y Servicio al Ciudadano

Función Pública

Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 7395656

Fax: (+57) 601 7395657

Web: www.funcionpublica.gov.co

eva@funcionpublica.gov.co

Bogotá, D.C., Colombia.

VISÍTANOS O ESCRÍBENOS:

