



ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN FINANCIERA DEL RIESGO DE DESASTRES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

BOGOTÁ, D.C.

Programa de Financiamiento
& Aseguramiento del Riesgo de Desastres



MINISTERIO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE
HACIENDA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

INSTITUTO DISTRITAL DE
GESTIÓN DE RIESGOS
Y CAMBIO CLIMÁTICO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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



ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN FINANCIERA DEL RIESGO DE DESASTRES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

BOGOTÁ, D.C.

Programa de Financiamiento
& Aseguramiento del Riesgo de Desastres

 CON APOYO
GRUPO BANCO MUNDIAL



MINISTERIO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE
HACIENDA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

INSTITUTO DISTRITAL DE
GESTIÓN DE RIESGOS
Y CAMBIO CLIMÁTICO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

BOGOTÁ, D.C.

Estrategia de Protección Financiera del Riesgo de Desastres y el Cambio Climático

JUAN MAURICIO RAMÍREZ CORTES

Secretario Distrital de Hacienda

GUILLERMO ESCOBAR CASTRO

Director General Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y
Cambio Climático - IDIGER

LORENA CARDENAS RODRÍGUEZ

Asesora Dirección General - IDIGER

JOHANNA EUNICE MURCIA GUTIÉRREZ

Directora Distrital de Crédito Público (E)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

JOSÉ ROBERTO ACOSTA RAMOS

Director de Crédito Público y Tesoro Nacional - DGCPTN

JOHN JAVIER SARMIENTO SANTANA

Subdirector de Riesgo (E)

CATALINA BATEMAN POSSE

Coordinadora del Grupo de Gestión Integral de Riesgos
-DGCPTN

JOHANNA ORJUELA CASALLAS

Asesora Grupo de Gestión Integral de Riesgos -DGCPTN

Banco Mundial

JOSÉ ÁNGEL VILLALOBOS

Gerente de Programa Financiamiento y Aseguramiento de
Riesgo de Desastres Colombia

ANA MARÍA TORRES

Consultora Banco Mundial

MIGUEL FERNANDO MUÑOZ

Consultor Banco Mundial

20 de septiembre de 2022. Bogotá D.C.

Nota de derechos reservados

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

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN	4
PROLOGO.....	5
PREFACIO	6
ACRÓNIMOS.....	7
Introducción	9
Antecedentes.....	11
Exposición a desastres y al cambio climático	20
Marco Legal	30
Objetivos de Política	32
Primer objetivo de política: Identificación y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres	33
Segundo objetivo de política: Gestión de instrumentos financieros para la Gestión del Riesgo	34
Tercer objetivo de política: Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos	37
Anexo 1. Marco Legal	39
Anexo 2. Marco legal expedido para el manejo de la pandemia en Bogotá, D.C. con énfasis en las disposiciones más relevantes en GFRD y medidas de atención y reactivación económica	43
Bibliografía	47

PRESENTACIÓN



El Distrito Capital se destaca por ser la primera entidad territorial en promover una gestión activa y constante del riesgo de desastres con la formulación de políticas en prevención y mitigación del riesgo desde hace dos décadas, las cuales han sido implementadas a través del Sistema Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático (SDGR-CC).

En este sentido, también fue el primer territorio en incluir metas en materia de protección financiera en el Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y del Cambio Climático 2018-2030, con el propósito de disminuir la vulnerabilidad fiscal ante desastres, también creó el Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C. (FONDIGER), generando un vínculo estrecho entre la gestión de riesgo de desastres, el cambio climático (CC) y la protección financiera como parte integral de dicha política.

Gracias a su alta capacidad técnica, el Distrito lideró los primeros estudios probabilísticos de riesgo para eventos sísmicos y determinó daños y pérdidas económicas en edificaciones, así como sus afectaciones a la población, reconociendo el alto impacto fiscal que podría generar este tipo de eventos. Además, Bogotá concentra el territorio con más población, mayor porcentaje de producción del PIB nacional, la mitad del mercado laboral y de consumo, y aproximadamente el 50% de los ingresos tributarios nacionales.

Es por esto que, para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha sido fundamental brindar acompañamiento a la formulación e implementación de la Estrategia Distrital de Protección Financiera del Riesgo de Desastres y Cambio Climático. Agradecemos el apoyo de la Embajada de Suiza en Colombia – SECO - y al Banco Mundial, así como el compromiso del Instituto de Gestión del Riesgo de Desastres (IDIGER) y a la Secretaría de Hacienda Distrital en el desarrollo de esta Estrategia.

JOSÉ ROBERTO ACOSTA RAMOS

Director de Crédito Público
y Tesoro Nacional – DGCPTN

PRÓLOGO



El riesgo de desastres y la realidad cada vez más presente del cambio climático imponen, en ciudades como Bogotá, la necesidad de un gobierno local con conocimiento y capacidad para planificar e implementar acciones de gestión del riesgo de desastres, con el propósito de reducir el grado de vulnerabilidad y contribuir al bienestar, la seguridad, el desarrollo sostenible y la calidad de vida de la ciudadanía.

Es por esto que, a través del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (SD-GR-CC), trabajamos en conocer el territorio, analizar las amenazas de origen natural y antrópico no intencional que enfrentamos, reducir el riesgo de desastres con medidas prospectivas y correctivas que promuevan la protección de la vida de todos los habitantes y en prepararnos para dar una adecuada respuesta a emergencias, mediante un trabajo articulado entre lo público, lo privado y lo comunitario, a fin de construir una ciudad menos vulnerable.

En este sentido, nos sentimos muy orgullosos de presentar la “Estrategia de protección financiera frente al riesgo de desastres y el cambio climático del Distrito Capital”, instrumento desarrollado gracias al esfuerzo conjunto del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER), la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Banco Mundial (BM), con la financiación de la Embajada de Suiza en Colombia - Cooperación Económica y Desarrollo.

Con esta herramienta, se brinda el marco orientador ex ante para reducir y financiar el pasivo contingente del Distrito Capital frente a la ocurrencia de desastres, a fin de establecer un portafolio óptimo de instrumentos financieros, así como el orden de precedencia de su uso y, de esta forma, ofrecer los recursos para la atención de emergencias o desastres de gran impacto, especialmente en los procesos de recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

Estamos seguros de que este tipo de acciones le permiten a Bogotá tener las herramientas necesarias para enfrentar de mejor manera los eventos que puedan generarse y posicionarla como una de las ciudades más resilientes a nivel global.

JUAN MAURICIO RAMÍREZ CORTÉS
Secretario Distrital de Hacienda

PREFACIO



La gestión integral del riesgo no solo corresponde al conocimiento de las amenazas, la reducción correctiva y prospectiva de aquellas situaciones que afecten a la ciudadanía como ha sido acostumbrado por mucho tiempo en función de las obras de ingeniería y reubicación de las poblaciones vulnerables y la atención puntual frente a la materialización de las amenazas;

también corresponde a aquellas medidas como las que estamos aplicando de políticas públicas en el presente documento de protección financiera que establece en sí mismo la responsabilidad evidente de la administración distrital para afrontar aquellas situaciones complejas que impactan en todo sentido a la población capitalina.

Es por ello que los efectos del cambio climático, las situaciones amenazantes en el Distrito Capital y las políticas públicas de desarrollo deben conjugarse para la construcción efectiva de una ciudad ordenada, menos vulnerable y de efectiva solución a las problemáticas de su población.

GUILLERMO ESCOBAR CASTRO

Director General del Instituto Distrital de Gestión
de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER

Justificación

La protección financiera (PF) es un componente de la gestión del riesgo de desastres y de los riesgos climáticos, así como de la gestión fiscal, del desarrollo económico y financiero, y de la protección social. Es así que, esta Estrategia brinda el marco orientador para reducir y financiar de manera ex ante, el pasivo contingente del Distrito Capital ante la ocurrencia de desastres.

La preparación financiera ex ante permitirá establecer un portafolio óptimo de instrumentos financieros y el orden de precedencia de uso, con el fin de brindar los recursos financieros para salvar las vidas

en riesgo y atender las tres etapas post desastre, sea emergencia, rehabilitación y reconstrucción. La disponibilidad de recursos puede contribuir a la reconstrucción de infraestructura y de vivienda y por ende a la recuperación económica sin agravar la situación fiscal.

Alcance

La estrategia distrital de protección financiera del riesgo de desastres y el cambio climático (articulada con la estrategia del nivel nacional), es un componente de la política pública de gestión del riesgo de desastres, fiscal y de cambio climático de Bogotá que busca contribuir con la gestión de la vulnerabilidad fiscal.

Acrónimos

AMVA	Área Metropolitana del Valle de Aburrá
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
APP	Asociación Público – Privada
CC	Cambio Climático
CCE	Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
CDGR-CC	Consejo Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático
COVID-19	Virus Sars Cov 2
DNP	Departamento Nacional de Planeación
Programa DRFI	Programa de Financiamiento y Aseguramiento del Riesgo de Desastres del Banco Mundial
Estrategia de GFRD	Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres del nivel nacional
Estrategia de PF	Estrategia de Protección Financiera del Riesgo de Desastres y el Cambio Climático
FA	Fondo Adaptación
FET	Fondo de Estabilización Tarifaria
FNGRD	Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
FONDIGER	Fondo Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático
GFRD	Gestión Financiera del Riesgo de Desastres
GdC	Gobierno de Colombia
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IDIGER	Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático
IPES	Instituto para la Economía Social

MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
PAE	Pérdida Anual Esperada
PDD	Plan de Desarrollo Distrital
PDGRCC	Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y del Cambio Climático para Bogotá D.C.
PF	Protección Financiera
PIB	Producto Interno Bruto
PML	Pérdida Máxima Probable
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SECO	Embajada de Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Desarrollo
SDGR-CC	Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático
SF	Superintendencia Financiera
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SITP	Sistema Integrado de Transporte Público
SNGRD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres



Introducción

El diseño e implementación de la Estrategia de GFRD del GdC incluye el apoyo al nivel territorial en el fortalecimiento de su PF. Con apoyo del Programa de Financiamiento y Aseguramiento del Riesgo de Desastres del Banco Mundial (Programa DRFI) y la Embajada de Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Desarrollo (SECO), el GdC ha avanzado en el fortalecimiento de la estrategia para reducir su vulnerabilidad fiscal ante la ocurrencia de desastres. Lo anterior, ha sido liderado por el MHCP y con el apoyo y coordinación de varias entidades públicas tales como la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Superintendencia Financiera (SF), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Servicio Geológico Colombiano (SGC), la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), Fondo Adaptación (FA), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Dichas entidades definieron un plan operativo para implementar la Estrategia de GFRD, que considera, entre otros, que las entidades del nivel territorial adopten estrategias para reducir su vulnerabilidad fiscal contribuyendo a la gestión de la política económica del GdC. Consecuentemente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) ha apoyado el diseño e implementación de estrategias de PF a entidades del nivel territorial, tales como Bogotá D.C., el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), la Gobernación de Cundinamarca, la Gobernación de Putumayo y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Bogotá D.C. ha aprobado la estrategia distrital de protección financiera del riesgo de desastres y el cambio climático, en el marco de la normatividad vigente del orden nacional y distrital y como parte integral de la política de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)¹. Para gestionar la vulnerabilidad fiscal, Bogotá D.C. ha establecido compromisos concretos frente a la gestión financiera del riesgo de desastres, y dado que dicha gestión contribuye a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del nivel nacional, el MHCP brinda su asistencia en el diseño e implementación de la Estrategia de Protección Financiera del Riesgo de Desastres y el Cambio Climático (Estrategia de PF). La ciudad de Bogotá también está siendo apoyada por el Programa de Financiamiento y Aseguramiento del Riesgo de Desastres del Banco Mundial (Programa DRFI) y la Embajada de Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)².

Bogotá D.C. diseñó su Estrategia de PF de manera articulada con la Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres del nivel nacional (Estrategia de GFRD), por lo cual adoptó los objetivos de política estipulados por el nivel nacional³: (i) Identificación y conocimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres; (ii) Gestión de instrumentos financieros para la gestión del riesgo; y (iii) Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos.

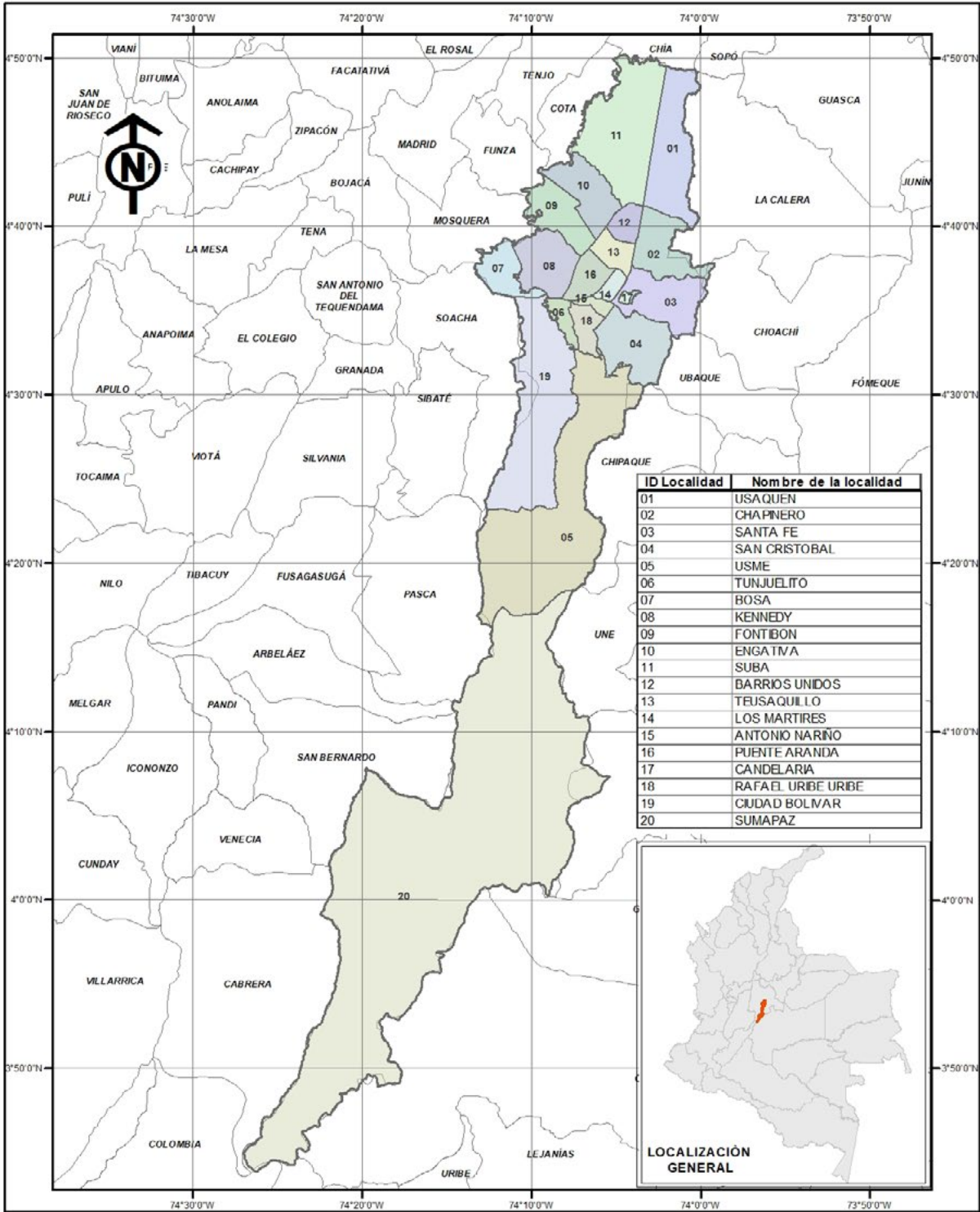
Al final del presente documento, se brinda al lector el anexo 1 que resume importantes aspectos legales, así como la bibliografía empleada.

- 1 La “Estrategia de Protección Financiera del Riesgo de Desastres y el Cambio Climático” fue aprobada el 20 de septiembre de 2022 en la sesión del Consejo Distrital de GRD y CC, lo cual consta en el Acta respectiva (Acta 01 de 2022), de acuerdo con la normativa del distrito
- 2 Las opiniones y contenidos expresados en este documento no son responsabilidad de la Embajada.
- 3 En la Estrategia de Política de Gestión Financiera Pública ante el Riesgo de Desastres por Fenómenos de la Naturaleza aprobada en 2013 y actualizada en 2016.





Antecedentes



MAPA DE LOCALIDADES
BOGOTÁ



Bogotá es la ciudad capital de Colombia y tiene aproximadamente 8 millones de habitantes. “Bogotá es una ciudad variopinta y pluricultural. Calles de un pasado colonial confluyen con la modernidad pujante. Sus 1636 km² son un concierto de culturas, clases sociales y una urbanidad con pinceladas de ruralidad.

La ciudad se sitúa en la Cordillera Oriental del sistema montañoso de Los Andes, al interior del departamento de Cundinamarca, en la Sabana de Bogotá.

La capital de Colombia tiene una extensión de 163.635 hectáreas de territorio de los cuales 37.972 hectáreas son de suelo urbano (23,2 por ciento), 122.687 hectáreas son de suelo rural (75 por ciento) y 2.974 hectáreas corresponden a suelo de expansión (1,8 por ciento).

Limita por el norte con el municipio de Chía; por el oriente con los municipios de La Calera, Choachí, Ubaque, Chipaque, Une y Gutiérrez y los municipios Guamal y Cubarral (Meta); por el sur con el municipio Uribe (Meta) y el municipio Colombia (Huila); y por el occidente con los municipios de Cota, Funza, Mosquera, Soacha, Pasca, Arbeláez, San Bernardo y Cabrera (Cundinamarca)...

Bogotá está subdividida en 20 localidades: Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar y Sumapaz.

Sumapaz es la localidad con mayor extensión (78.096 hectáreas) y es la única completamente rural. La Candelaria, por su parte, es la que ocupa menos terreno (206 hectáreas)...

Bogotá suma más de 785.000 empresas registradas en la Cámara de Comercio. El 31,1 por ciento de las compañías se dedican al comercio; el 12,5 por ciento de las actividades económicas se concentra en la industria y el 10,1 por ciento en el rubro científico y técnico.

De las empresas registradas, el 0,24 por ciento son grandes empresas (de más de 200 empleados); el 0,53 por ciento, medianas (de entre 51 y 200 empleados según la Ley 905 de agosto de 2004); el 2,3 por ciento, pequeñas (de entre 11 y 50 empleados) y el 96,9 por ciento son microempresas”. De otra parte, de acuerdo con el Banco Mundial y la Universidad de los Andes (2013) Bogotá es “la más productiva económica y fiscalmente, con el 26% del PIB nacional, la mitad de los mercados laboral y de consumo, y aproximadamente el 50% de los ingresos tributarios nacionales”⁴.

El desarrollo de la Protección Financiera (PF) frente al riesgo de desastres y el cambio climático de Bogotá es una política pública distrital que ha estado articulada a los desarrollos y políticas del nivel nacional. La política del Gobierno Nacional en prevención y mitigación de riesgos por fenómenos naturales, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002-2006, estableció como propósito disminuir la vulnerabilidad fiscal del Estado ante desastres por fenómenos naturales. Así, el nivel nacional contrató con el Banco Mundial una línea de crédito por US\$250 millones con destino al proyecto de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal de la Nación frente a Desastres. En el nivel distrital, mediante el desarrollo de la segunda fase de ejecución del proyecto del orden nacional, se obtuvo un préstamo de US\$80 millones con el Banco Mundial para desarrollar el

4 Tomado de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/turismo/informacion-de-bogota-en-2019>. De otra parte, con relación a la ruralidad de Bogotá, es importante señalar que se está desarrollando el Sistema de Información para la Planeación y el Seguimiento del Desarrollo Rural de Bogotá D.C, el cual brindará información a los tomadores de decisiones sobre la Ruralidad de Bogotá. Así mismo, se está elaborando un estudio de desarrollo rural.



proyecto “Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Distrito Capital Frente a Desastres Naturales”, y que incluía un componente relacionado con la protección financiera (PF).

La PF frente al riesgo de desastres y el cambio climático ha estado presente en la normatividad de Bogotá D.C. desde 2004. El componente de PF, fue establecido inicialmente, mediante el artículo 25 del Decreto Distrital 332 de 2004 “Por el cual se organiza el Régimen y el Sistema para la Prevención y Atención de Emergencias en Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, mediante el cual se estipuló como función de la Comisión de Planeación del entonces Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias, el apoyo a la Secretaría de Hacienda Distrital en la formulación e implementación de “una estrategia financiera para garantizar la inversión de recursos en prevención y mitigación de riesgos, fondos contingentes para la atención de emergencias y rehabilitación, la promoción del aseguramiento privado del riesgo y demás instrumentos financieros con el fin de reducir la vulnerabilidad fiscal del Distrito frente a situaciones de desastre, calamidad o emergencia” y en general, la planificación y contingencia de los impactos económicos y sociales que pueden generarse en la eventual ocurrencia de un desastre de gran magnitud en la ciudad.

El Decreto Distrital 423 de 2006, por el cual se adoptó el Plan para la Prevención y Atención de Emergencias del Distrito Capital consideró la inclusión de la PF como una de las políticas para la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en el Distrito Capital, cimentando las bases para la Estrategia de PF. Con relación al patrimonio privado y público “de orden nacional, regional o distrital, y de las estructuras y funciones que soportan la recuperación de la economía tras un eventual desastre” (artículo 4 numeral

9), también estableció en su artículo 6 numeral 5 a la PF como una de las líneas de acción de dicho “Plan Distrital de Prevención y Atención de Emergencias” para realizar la “Protección financiera del capital público y privado frente al riesgo, mediante la implementación de planes de rehabilitación y reconstrucción post evento adecuados y la identificación e implementación de mecanismos financieros para la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Distrito frente a los desastres, así como la promoción del aseguramiento de los bienes públicos y privados y la corresponsabilidad técnica y económica en la generación del riesgo por parte de los actores públicos o privados”.

El Acuerdo Distrital 546 de 2013 transformó el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias (SDPAE) en el Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (SD-GR-CC), creó el Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C. (FONDIGER), generando un vínculo estrecho entre la GRD, el Cambio Climático (CC) y la PF como parte integral de dicha política. El FONDIGER tiene una cuenta especial del Distrito Capital, con independencia patrimonial, administrativa, financiera, contable y estadística, con recursos, entre otros, provenientes de las estrategias de protección financiera frente al riesgo de desastres y sus rendimientos financieros; y se sentaron las bases definitivas de la estrategia distrital de protección financiera frente al riesgo de desastres, cuando en su artículo 11 literal l estableció como una de las funciones del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) “Coordinar con las entidades del sistema la formulación y ejecución de una estrategia financiera que fortalezca el financiamiento de la protección financiera frente al riesgo de desastre”.



El Decreto Distrital 172 de 2014 mantuvo dentro del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (SDGR-CC) la estrategia financiera del Distrito. No obstante, al haber sido derogado el Decreto Distrital 332 de 2004, su espíritu se mantuvo en la nueva norma cuando en su artículo 12 dispuso como parte de las funciones del Consejo Distrital para Gestión de Riesgos y Cambio Climático (CDGR-CC) “Analizar y aprobar la estrategia financiera del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático -SDGR-CC-, para la vigencia de cada Plan Distrital de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas” y “Analizar y aprobar la estrategia de protección financiera frente al riesgo de desastres”.

Bogotá D.C. ha realizado estudios de cuantificación del riesgo sísmico y estudios sobre los aspectos técnicos, legales y operativos para implementar esquemas que fortalezcan el aseguramiento de sus activos públicos y promover el aseguramiento de la vivienda de los privados. De acuerdo a ello, Bogotá empleará, entre otros, los estudios técnicos que ha elaborado tanto para cuantificar el riesgo sísmico, como para analizar los aspectos técnicos, legales y operativos para fortalecer el aseguramiento de sus activos públicos e implementar esquemas que promuevan el aseguramiento de la vivienda de los privados.

En 2013 Colombia estableció la Estrategia de GFRD⁵, la cual ha orientado la definición de las actividades llevadas a cabo por el nivel nacional para avanzar en la gestión financiera del riesgo de desastres. Los tres objetivos de política de dicha estrategia son:

1. Identificación y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres;

2. Gestión financiera del riesgo de desastres, la cual incluye la implementación de innovadores instrumentos financieros; y
3. Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos.

El marco legal de GRD en Colombia contempla las pandemias dentro de la definición de desastres. La Ley 1523 de 2012 en su artículo 4 numeral 8 y el artículo 51 define desastre como “... el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción”. Es claro que los desastres, y por supuesto las epidemias y pandemias, tienen un impacto significativo sobre la salud pública y se encuentran dentro de la categoría de los desastres tal como son concebidos por la normatividad en Colombia, incluyendo aquellas que, propagadas en forma de epidemia afectan de manera simultánea, intensa e indiscriminada durante cierto tiempo a un gran número de personas.

La contingencia de salud pública generada por el Coronavirus (COVID-19) ha magnificado la necesidad de disponer de recursos y apoyo presupuestal para enfrentar la ocurrencia de desastres en Colombia. La pandemia ocasionada por el COVID-19 ha demandado cuantiosos recursos para en-

5 Está estrategia se actualizó en 2016 y 2021. La Estrategia de PF de Bogotá está alineada con la versión del nivel nacional de 2016. Disponible en: https://www.irc.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-012574%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased



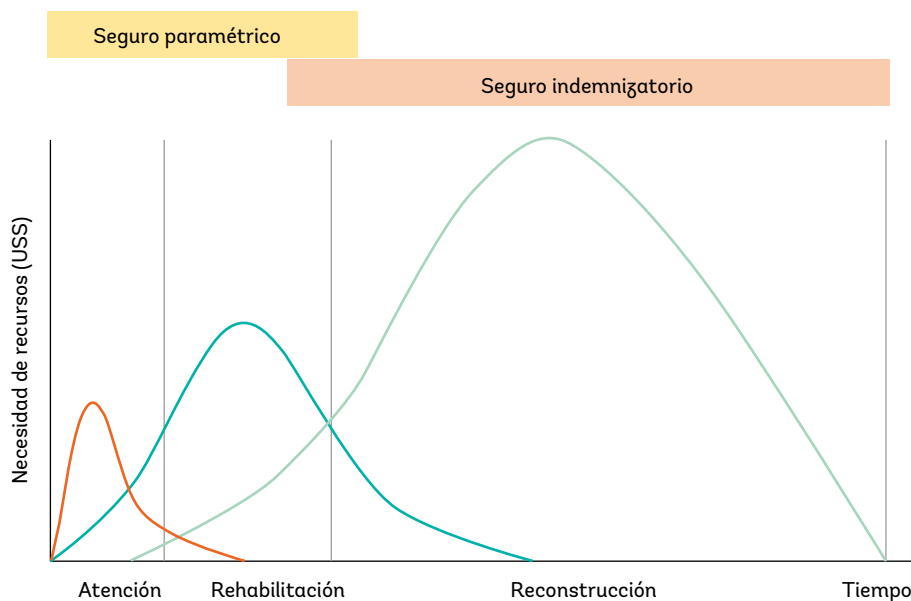
frentar la crisis de salud, económica y social. Tanto el Gobierno de Colombia (GdC) como el gobierno de Bogotá, D.C. han tomado determinaciones que van desde la Declaratoria de Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Presidente de la República (Decreto Nacional 417 de 2020) y la Declaratoria de Calamidad Pública Distrital por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (Decreto Distrital 087 de 2020), hasta la gestión de diferentes instrumentos financieros, incluyendo la creación de impuestos solidarios, Fondos de Mitigación de Emergencias y la activación en abril de 2020 de la línea de crédito contingente por US\$ 250 millones suscrita con el Banco Mundial, entre otras.

Esta Estrategia de PF considera tanto los objetivos establecidos por el MHCP como los principios propuestos por el BM. El MHCP consideró los siguientes objetivos: (i) los diversos instrumentos

empleados históricamente para atender la ocurrencia de desastres; (ii) los instrumentos financieros estipulados por la normatividad vigente; (iii) la necesidad de evaluar otros instrumentos financieros. Adicionalmente, los principios de financiamiento del riesgo de desastres propuestos por el Banco Mundial son:

1. **Disponibilidad de recursos en el tiempo.** No todos los recursos, posterior a la ocurrencia del desastre, son requeridos al mismo tiempo: mientras se requiere acceso rápido a recursos para la fase de atención y de rehabilitación, los recursos para la fase de reconstrucción se requerirán varios meses, o años después del evento, una vez se hayan realizado los estudios técnicos para no reconstruir las condiciones de vulnerabilidad. La Figura 1 presenta las fases, y la propuesta de aseguramiento respectivo, de las tres fases post desastre.

Figura 1. La dimensión temporal en el financiamiento post desastre



Fuente: Adaptado de Mahul y Ghesquiere, 2010



2. **Ningún instrumento financiero puede cubrir todos los riesgos.** Se propone considerar una combinación óptima de diferentes instrumentos financieros para cubrir las diferentes capas del riesgo de acuerdo con su frecuencia e intensidad. A manera ilustrativa, la Estrategia de GFRD del nivel nacional establece una estrategia de finan-

ciamiento por capas para los desastres, la cual considera instrumentos ex - ante y ex - post (Figura 2). “...Para eventos recurrentes, menos severos, se emplea la retención del riesgo y se financia a través de reservas y créditos contingentes; el riesgo que excede la capacidad de retención del estado se transfiere a través de instrumentos financieros del mercado...”.

Figura 2: Estrategia de financiamiento por capas del nivel nacional para los desastres



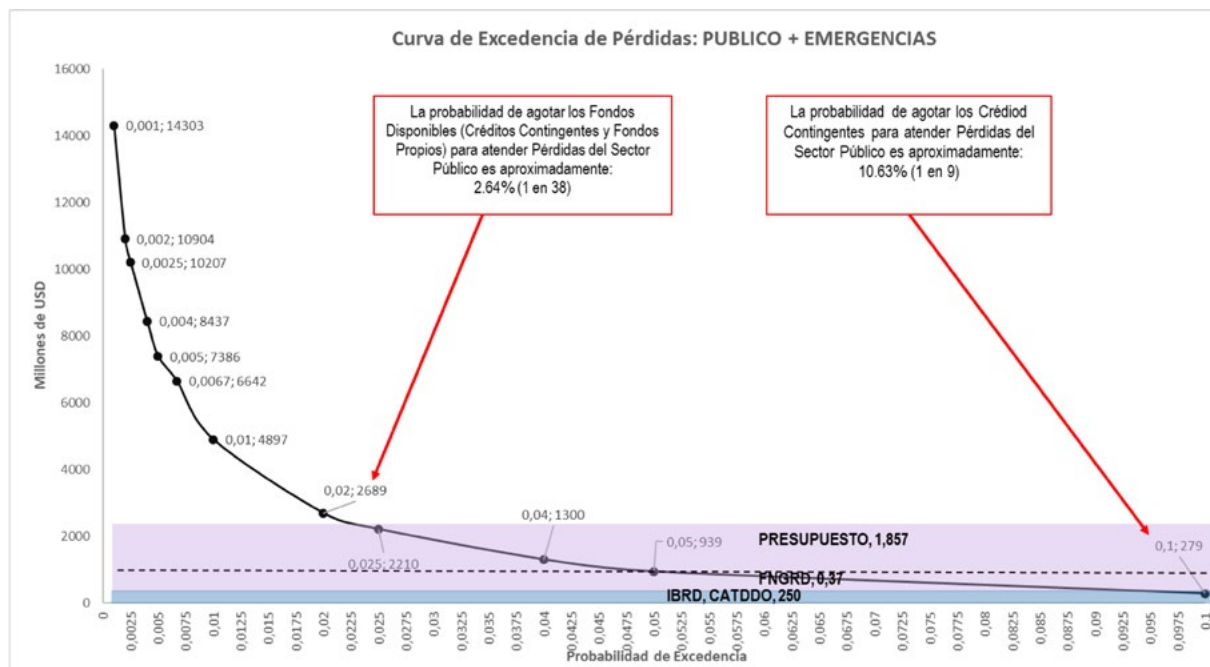
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

3. **La forma en que el dinero llega a los beneficiarios es tan importante como de donde proviene.** La PF debe contribuir al diseño de mecanismos y sistemas de información que permitan trasladar recursos de manera transparente y oportuna a la población más vulnerable afectada por los desastres.
4. **Para tomar decisiones financieras acertadas se requiere tener información correcta.** La toma de decisiones requiere de información y análisis robustos que permitan entre otros entender el riesgo fiscal, realizar análisis cuantitativo y generar herramientas para la toma de decisiones, tales como análisis de brecha financiera y análisis costo-bene-

ficio. A manera ilustrativa, para efectos de evaluar el Cat Bond para riesgo sísmico en el marco de la Alianza del Pacífico, Colombia desarrolló un análisis estocástico de brecha financiera, determinando así la probabilidad anual de agotamiento de los instrumentos financieros vigentes (Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD, reasignación presupuestal y línea de crédito contingente) y así tener un punto de referencia objetivo para la estructuración del Cat-Bond, permitiendo acceder a recursos para aquellos eventos de gran magnitud en los cuales se evidenció que los instrumentos con que a esa fecha contaba el país, eran insuficientes.



Figura 3: Análisis de brecha financiera



Fuente: MFMP (2018), Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia

5. **Beneficios de la diversificación.** “Agregar el riesgo en carteras más grandes y diversificadas, agrupar riesgos catastróficos a nivel nacional o a nivel regional entre países puede reducir el costo de acceso a los mercados internacionales de seguros. La agrupación de riesgos genera beneficios de diversificación que se reflejan en primas de seguro reducidas ...” (World Bank, GFDRR y SECO, 2014, pg. 74), lo cual se ilustra en la Figura 4. A manera ilustrativa, en 2018 se llevó a cabo la emisión conjunta del bono catastrófico con los países miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú),

el cual permite reducir la exposición fiscal de los cuatro países, transferir el riesgo de terremoto, ayudar a responder rápidamente ante la ocurrencia de un desastre y aprovechar los beneficios de la diversificación. Este Bono Catastrófico conjunto, generó ventajas para los países y para los inversionistas: i) ahorros al compartir los costos de estructuración de la emisión de bonos; y ii) reducción en el precio de la cobertura (prima) ya que la emisión conjunta ofrece al mercado una oportunidad de diversificación (riesgos de cuatro geografías diferentes).



Figura 4: Beneficios de la diversificación



Fuente: World Bank, GFDRR y SECO (2014)

Bogotá D.C., definió dentro del Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y del Cambio Climático (PDGR) para Bogotá D.C., 2018-2030⁶ líneas estratégicas para la PF. El PDGR, incluye un componente sobre la Estrategia de Protección Financiera para Riesgo Sísmico (principal riesgo para la ciudad), con las siguientes líneas estratégicas de acción articuladas con el nivel nacional:

1. Identificación y conocimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres: (i) Evaluación de daños por sismo y su continua actualización.
2. Gestión de Instrumentos Financieros para la Gestión del Riesgo: (i) Implementación de crédito contingente para la respuesta y recuperación

de desastres; (ii) Diseño e implementación de instrumentos para la recuperación post desastre; (iii) Desarrollo de la subcuenta de protección financiera del Fondo Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (FONDIGER).

3. Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos: (i) Promoción e implementación del aseguramiento de bienes fiscales; (ii) Promoción del aseguramiento de vivienda.

Bogotá busca fortalecer su PF. Bogotá solicitó apoyo al MHCP para fortalecer su estrategia de PF de una manera articulada con la Estrategia de GFRD, considerando sus particularidades.

6 Aprobado por el Consejo Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, Sesión ordinaria del 9 de noviembre de 2018.



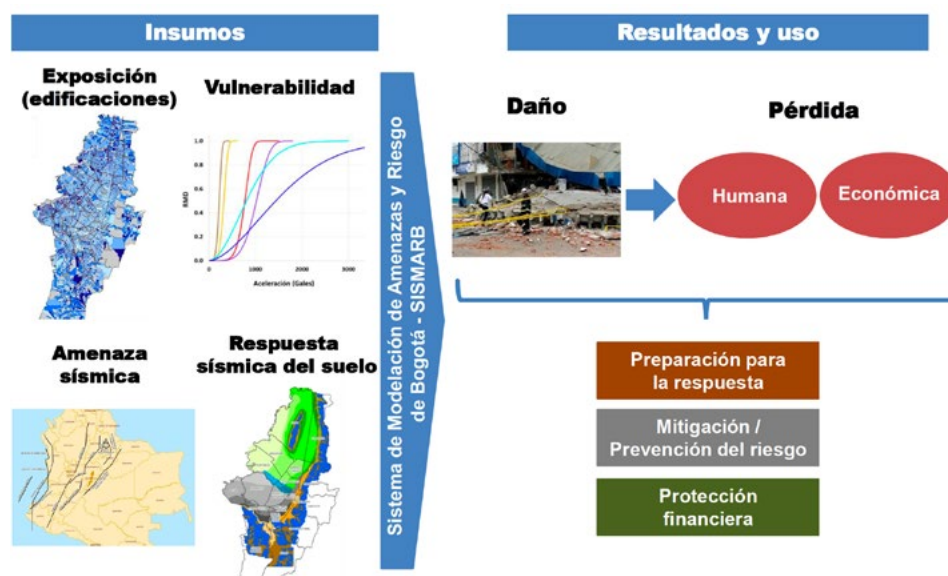


Exposición a desastres y al cambio climático

Bogotá D.C. concentra el territorio con más población y porcentaje de producción del PIB en Colombia y está altamente expuesta a amenaza sísmica. La amenaza sísmica representa el mayor riesgo, los sismos se caracterizan por una baja tasa de ocurrencia y de alto impacto, que pueden llegar a afectar en gran medida la infraestructura y la población en la ciudad. “Con el fin de priorizar las acciones de reducción del ries-

go sísmico en la ciudad, desde hace varios años se han desarrollado estudios que estiman, para eventos sísmicos probables, los daños y pérdidas económicas en edificaciones y las afectaciones a la población. Para el año 2018 se hizo una nueva actualización de escenarios...”⁷ y dicha información, tal como se refleja en la figura 5, es usada para la PF. Los resultados cuantitativos se presentan en las figuras 6 a 7.

Figura 5: Posibles usos para la información de riesgo sísmico



Fuente: Presentación sobre Modelación del riesgo sísmico en edificaciones para la ciudad de Bogotá Versión 2018 SISMARB, disponible en: <https://www.idiger.gov.co/rsismico> (consultado el 8 de mayo de 2020)

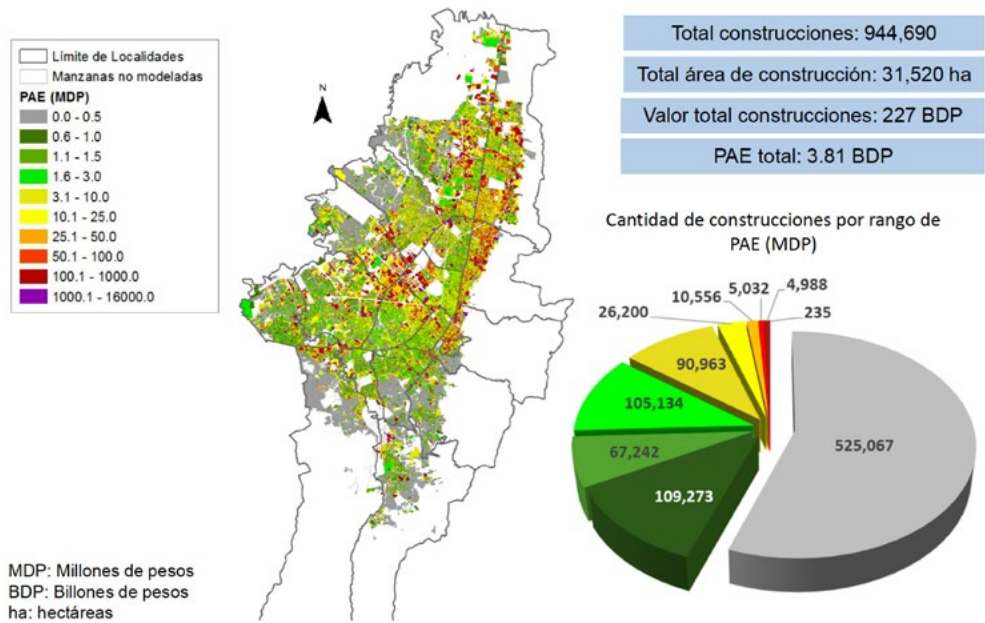
Dicho estudio estima una Pérdida Anual Esperada del 1.68%, con una probabilidad anual del 1%, y una pérdida del 10.84% del valor expuesto del portafolio de edificaciones (públicos y privados) en la ciudad. En las figuras 6 y 7 se refleja que los estudios de riesgos sísmico reportan una Pérdida Anual Esperada (PAE) de 3.81 billones de pesos, lo que representa el 1.68% del valor expuesto del portafolio de edificaciones en la ciudad, estimado en 227

billones. Así mismo, se refleja que un evento sísmico de periodo de retorno de 100 años podría generar pérdidas esperadas del 10,84%, y que un evento sísmico de periodo de retorno de 500 años podrían generar pérdidas esperadas del 20,30%. Dichas estimaciones de pérdidas evidencian la necesidad de implementar instrumentos de protección financiera, incluyendo la transferencia del riesgo.

7 Tomado de <https://www.idiger.gov.co/rsismico>



Figura 6. Estimación probabilista de pérdidas, Pérdida Anual Esperada en MDP



Fuente: Presentación sobre Modelación del riesgo sísmico en edificaciones para la ciudad de Bogotá Versión 2018 SISMARB, disponible en: <https://www.idiger.gov.co/rsismico> (consultado el 8 de mayo de 2020)

Figura 7. Estimación probabilista de pérdidas, Tabla Pérdida Máxima Probable (PML)

Valor expuesto	227 billones de pesos	
PAE	3.82 billones de pesos (16.83 ‰)	

Periodo retorno (años)	Pérdida	
	PML (BDP)	%
2	1.2	0.51
5	4.2	1.85
10	7.6	3.34
20	10.4	4.56
50	18.0	7.95
100	24.6	10.84
250	39.3	17.31
500	46.1	20.30
1,000	52.0	22.92
2,500	48.8	21.50
5,000	63.2	27.84
10,000	65.6	28.92

BDP: Billones de pesos
‰ : por mil

Fuente: Presentación sobre Modelación del riesgo sísmico en edificaciones para la ciudad de Bogotá Versión 2018 SISMARB, disponible en: <https://www.idiger.gov.co/rsismico> (consultado el 8 de mayo de 2020)



Bogotá D.C. también presenta amenaza por inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales. La zona urbana de Bogotá está dividida en cuatro principales cuencas de drenaje correspondientes a los ríos Torca, Salitre, Fucha y Tunjuelo. Todas estas cuencas entregan al Río Bogotá como receptor principal, para las que, dada su susceptibilidad a las inundaciones, se han realizado intervenciones y se han implementado diversas medidas de reducción de riesgo por inundación que han conllevado a una reducción de las zonas en amenaza alta por inundación y por ende de la exposición. Frente a los movimientos en masa en Bogotá D.C. de las zonas de ladera (30776 Ha) en la zona urbana, aproximadamente el 9 % se encuentra categorizada en amenaza alta por movimientos en masa (2776 Ha) que involucran una población expuesta de 214.000 habitantes donde las localidades con mayor susceptibilidad a presentar deslizamientos de acuerdo con su calificación de amenaza son en su orden: Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Usaquén y Rafael Uribe Uribe. Por último, existen 70 cuencas susceptibles a que se presenten eventos de avenidas torrenciales. El 91% de estas cuencas podrían generar eventos en la zona urbana de

la ciudad y el 9% en la zona rural del Distrito. (Adaptado de www.idiger.gov.co/#Escenarios-de-riesgo). Estos fenómenos amenazantes pueden ser exacerbados por el cambio climático y la variabilidad climática, como se observa en la actualidad.

Bogotá, D.C. también se verá afectada por el CC, el cual generará un incremento en la temperatura promedio de la ciudad y cambios en el nivel de lluvias. “Según el IDEAM se espera para Bogotá un incremento en la temperatura y un cambio en el régimen de lluvias de manera diferenciada a lo largo y ancho de su territorio”⁸. Con relación a la temperatura, “Se proyecta un aumento de la temperatura media anual de 0.8°C, 1.4°C y 2.2°C a 2040, 2070 y 2100 respectivamente. El análisis toma como referencia la temperatura media registrada entre 1986 y 2005”⁹, lo cual se observa en la Figura 8. Respecto del régimen de lluvias “Se proyecta un aumento en el comportamiento general de las lluvias en Bogotá de 6.57%, 9.53% y 8.27% a 2040, 2070 y 2100 respectivamente, con relación al registro anual de lluvias entre 1975-2015. Debido a las características de nuestra ciudad se proyecta un aumento o disminución diferenciado por localidad”¹⁰, tal como se observa en la Figura 9.

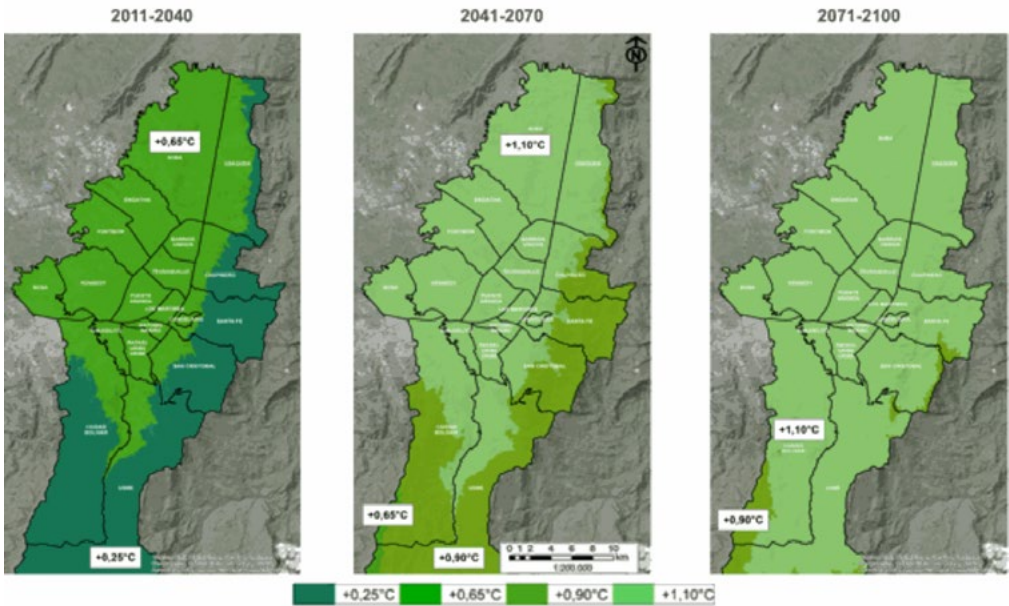
8 Tomado de <https://www.idiger.gov.co/rcc>, consultado el 18 de mayo de 2020.

9 Ibidem

10 Ibidem

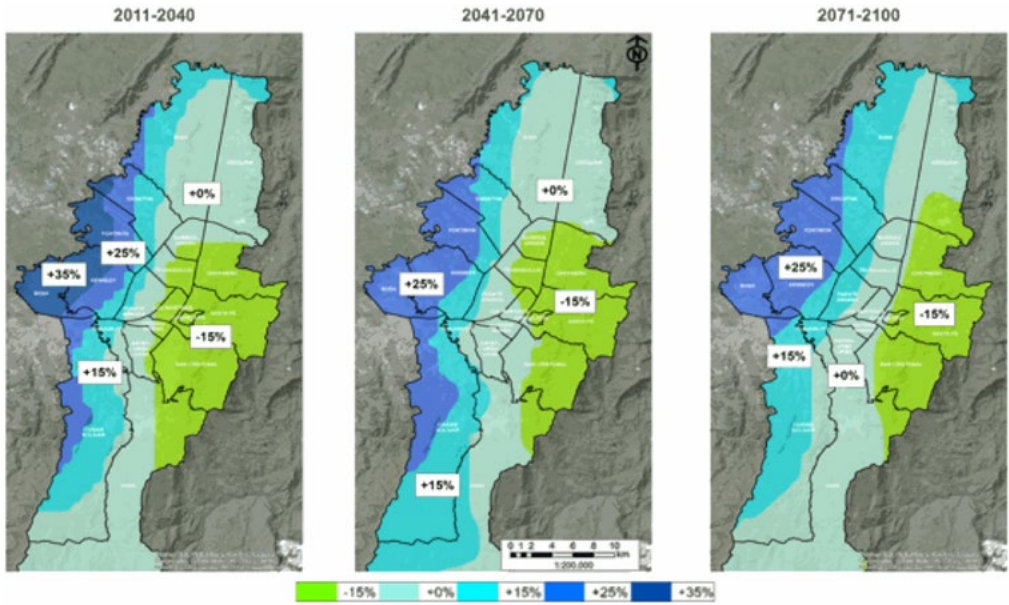


Figura 8. Escenario de aumento de la temperatura media anual en grados centígrados (°C)



Fuente: <https://www.idiger.gov.co/rcc>

Figura 9. Escenario de cambio en las lluvias en porcentaje (%)



Fuente: <https://www.idiger.gov.co/rcc>



El cambio climático genera retos a Bogotá D.C. *“La evidencia del cambio climático se encuentra en ... cambios graduales en la temperatura y la precipitación que van transformado lenta y progresivamente el clima de una región...”¹¹. En ese sentido, se evidencia la necesidad que la ciudad se prepare ante modificaciones en la temperatura y la precipitación, cuyos escenarios de cambios se presentan en las figuras 8 y 9, lo cual puede incluir instrumentos de protección financiera.*

Bogotá, D.C. ha sido afectada por la pandemia producida por el virus Sars Cov 2 (COVID-19). El virus Sars Cov 2 (COVID-19) tuvo una rápida expansión en la ciudad y produjo efectos severos en la población y la economía de la ciudad, en términos de contagios masivos, alto número de muertes, saturación del sistema de salud (en especial en ocupación de unidades de cuidados intensivos), alta demanda en el suministro de insumos clínicos, pérdida de empleos directos e indirectos y ralentización general de la economía y del sistema productivo.

La Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. adoptó medidas generales y específicas para hacer frente a los efectos adversos de la pandemia en la ciudad. Con el fin de gestionar recursos para atender la emergencia sanitaria y hacer frente a la expansión de la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19, la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. adoptó diferentes medidas a través de la expedición de más de 34 Decretos Distritales¹², los cuales se resumen en el Anexo 2.

Dentro de estas medidas se destacan la atención y subsidio a la población más vulnerable, alivio

para el pago de impuestos y mitigación del impacto económico, acciones de preservación de empleos y tejido empresarial local, alivio en el déficit operacional del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) y acciones e incentivos para la reactivación económica segura. La Administración Distrital adoptó medidas tales como: establecimiento del Plan de Acción Específico para la atención de la calamidad pública bajo coordinación de IDIGER, creación del “Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa” (transferencias monetarias, bonos canjeables y subsidios) para atender a la población más vulnerable, ajuste en fechas para el pago de impuestos, entrega de “Aporte Transitorio de Arrendamiento Solidario en la Emergencia” para población pobre y/o vulnerable, gestión de aumento en el cupo de endeudamiento, modificaciones en el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones para la vigencia fiscal 2020, expedición del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 (con el objetivo de consolidar un nuevo contrato social hacia la igualdad de oportunidades, recuperación de las pérdidas derivadas de la emergencia, la redistribución y reactivación económica para atender y mitigar los efectos de la pandemia), acciones específicas de mitigación del Impacto Económico y Reactivación Económica para la preservación de empleos y tejido empresarial en especial de la micro, pequeña y mediana empresa, así como acciones para aliviar el déficit operacional del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) ocasionado por las medidas de restricción del nivel de ocupación de los servicios de transporte público masivo.

11 Fuente: IDEAM y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Conceptos Básicos de Cambio Climático, disponible en <http://www.cambioclimatico.gov.co/otras-iniciativas> (Consultado el 22 de julio de 2020).

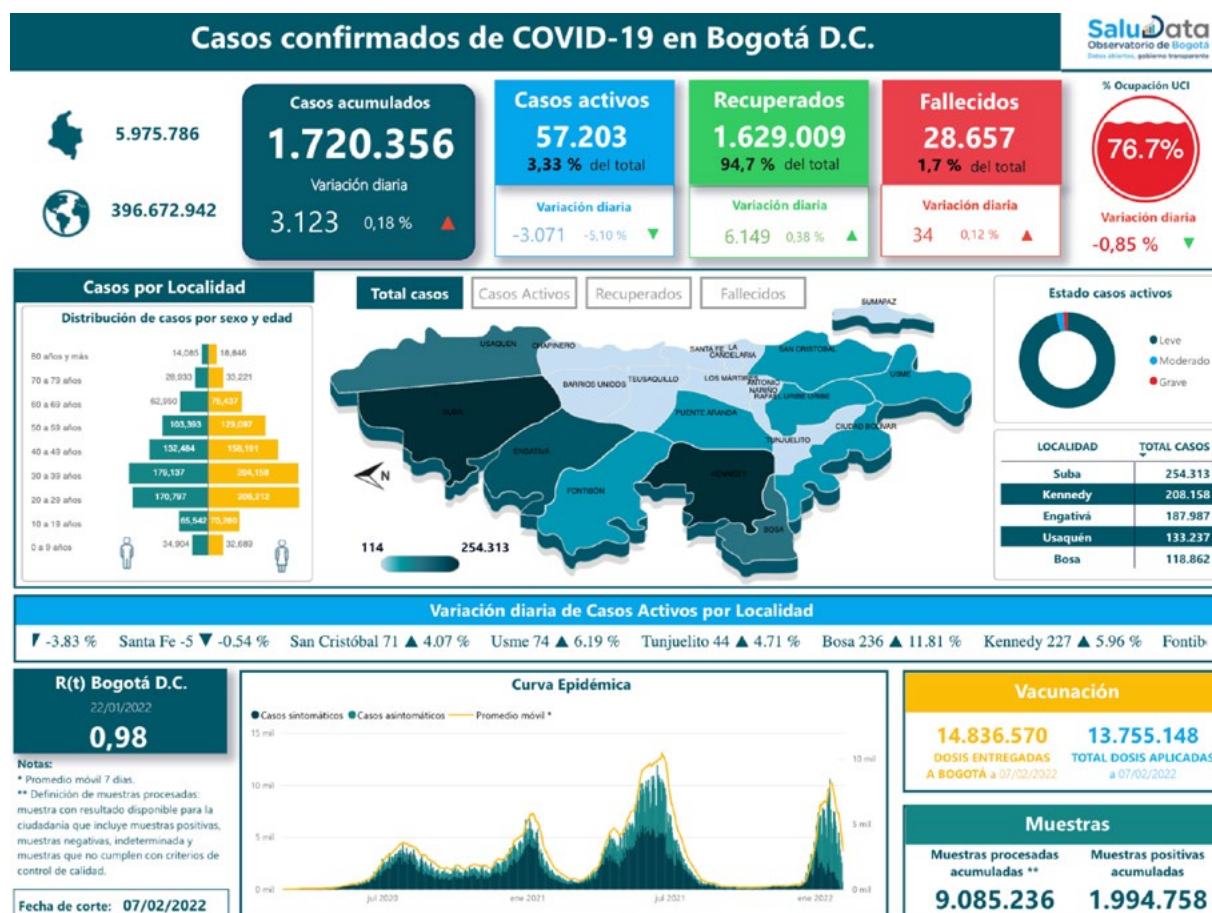
12 Consolidado completo de la normatividad Distrital y Nacional de todas las jerarquías normativas expedida con fundamento en la situación de Pandemia por Sars Cov 2 (Covid-19) en Colombia y en Bogotá, D.C. disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=34144&cadena=>



Con relación al impacto del COVID-19, con corte a febrero 7 de 2022, los contagios confirmados de COVID-19 en Bogotá representaban el 28,8% del total de casos de contagios acumulados en el país. Según las cifras reportadas por el Obser-

vatorio de Salud de Bogotá el comportamiento de los casos confirmados de Covid en Bogotá refleja 3,33% de casos activos, 94,7% de recuperados y 1,7% de fallecidos (Figura 10).

Figura 10. Casos confirmados de COVID-19 en Bogotá



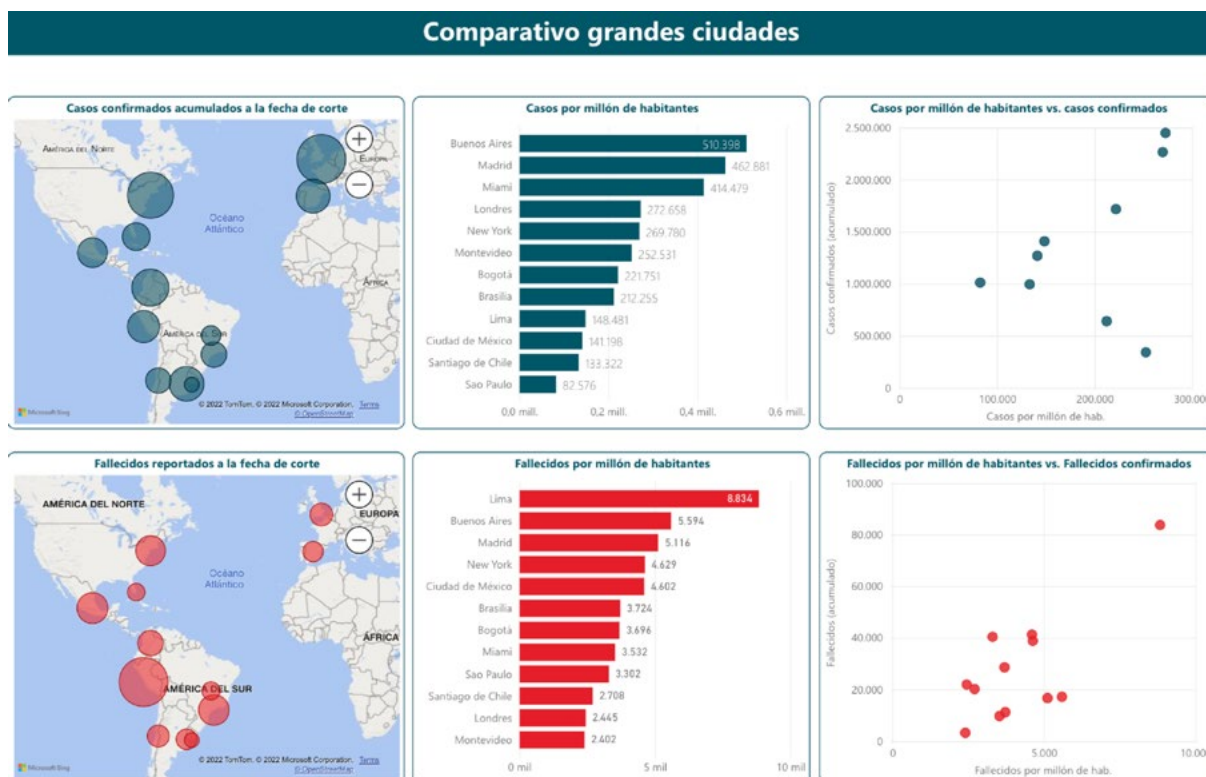
Fuente: <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/>

Con corte a febrero 7 de 2022, Bogotá presentaba 738,7 casos activos por 100 mil habitantes. De acuerdo al Observatorio de Salud de Bogotá “Bogotá tiene 738,7 casos activos de Covid-19 por cada 100.000 habitantes y una tasa de mortalidad en hombres de 444,6 por cada 100.000 y en mujeres 288,9 por

cada 100.000. Al comparar Bogotá con Miami, Nueva York, Madrid, Londres y las principales ciudades de América latina, la capital de Colombia ocupa el séptimo lugar según el número de casos por millón de habitantes (221.751)”. El comparativo de grandes ciudades mencionado se presenta en la figura 11.



Figura 11. Comparativo Grandes Ciudades



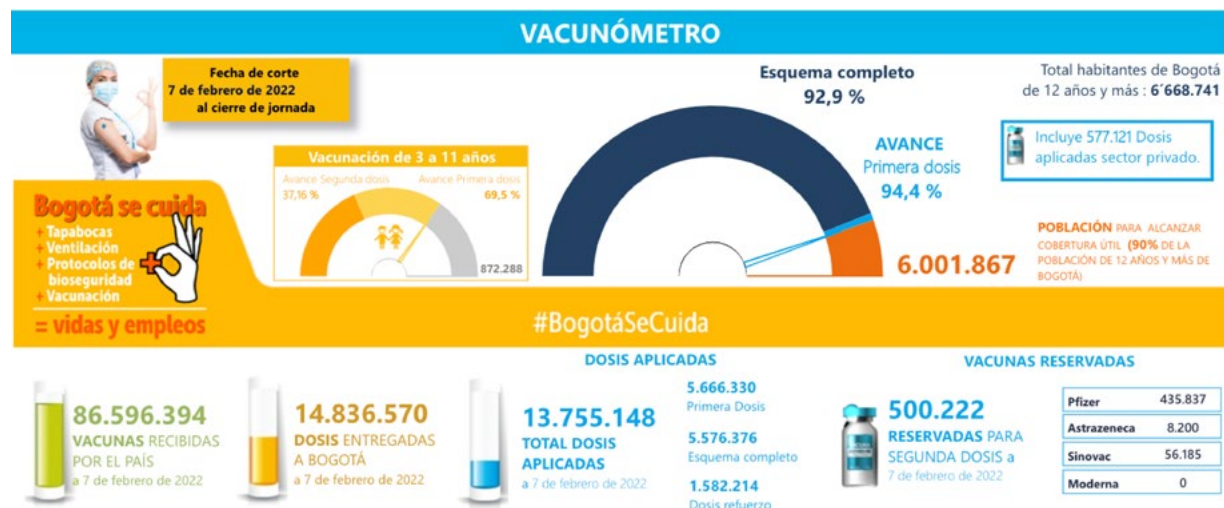
Fuente: <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/>

Bogotá presenta avances importantes en la vacunación para la población mayor a 12 años. Con corte a febrero 7 de 2022, según las cifras reportadas por el Observatorio de Salud de Bogotá, del total de habitantes de Bogotá mayores a 12 años el 92,9% tie-

ne el esquema completo y el 94,4% tiene la primera dosis. Con relación a la población de 3 a 11 años, el 37,16% tiene la segunda dosis y el 69,5% tiene la primera dosis (Figura 12).



Figura 12. Vacunación contra COVID-19 en Bogotá

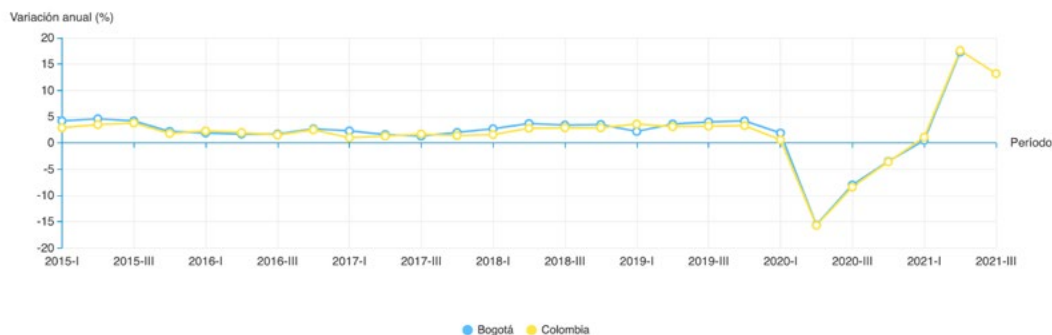


Fuente: <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid-19-vacunometro/>

El PIB de Bogotá se está empezando a recuperar del impacto económico generado por el COVID-19. La Figura 13 refleja la recuperación del Producto Interno Bruto de Bogotá para el segundo trimestre del 2021, la cual está alineada con la recuperación del nivel nacional. Cabe mencionar, que

de acuerdo al Informe Estadístico sobre crecimiento económico del Observatorio de Desarrollo Económico de la Secretaría de Desarrollo de Bogotá, de acuerdo al PIB proyectado a 2020, Bogotá aporta el 26% del PIB nacional.

Figura 13. PIB Bogotá y Colombia, 2015-2021



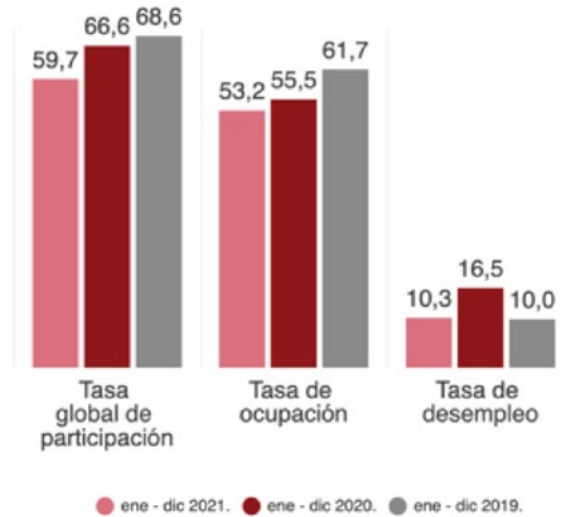
Fuente: <https://www.ccb.org.co/observatorio>, tomado de DANE, Cuentas nacionales, 2021



La tasa de desempleo de Bogotá también se está empezando a recuperar del impacto generado por el COVID-19. Antes de la pandemia la tasa de

desempleo era de 10%, en 2020 alcanzó el 16,5% y en 2021 llegó al 10,3% (Figura 14).

Figura 14. Tasa Global de Participación, Ocupación y Desempleo, Bogotá D.C, diciembre 2019-2021



Fuente: <https://www.ccb.org.co/observatorio>, tomado de DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) - Mercado Laboral, diciembre 2021. Publicado 31-enero-2022





Marco Legal

El marco legal del nivel nacional y de Bogotá D.C. establece varias responsabilidades relacionadas con la PF. Una mención general de estas responsabilidades se presenta en esta sesión, y una descripción más detallada en el Anexo 1. Con relación al marco legal para el nivel nacional, la adquisición de pólizas de seguro para las edificaciones públicas es obligatoria en Colombia (tanto para el nivel nacional, como para el nivel territorial). Adicionalmente, las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo (PND) establecen la responsabilidad en cabeza del MHCP de diseñar una estrategia para el aseguramiento ante riesgos de desastres de origen natural y/o antrópico no intencional, orientada a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado. De otra parte, la Ley 1523 de 2012 establece en Colombia la operatividad de los principios de concurrencia de competencias (entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el SN-GRD) y de subsidiariedad, que cuando es positiva, impone a las autoridades del nivel nacional acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior o territorial cuando estas no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre.

El marco legal de Bogotá D.C. incluye varias responsabilidades relacionadas con PF. Bogotá D.C. dentro de su régimen especial como Distrito Capital, generó un marco normativo que establece

funciones y responsabilidades puntuales respecto de la PF. El Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) tiene dentro de sus funciones: coordinar con las entidades del sistema la formulación y ejecución de la estrategia financiera que fortalezca el financiamiento de la protección financiera frente al riesgo de desastre. Su principal instrumento de financiación es el Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C, (FONDIGER) cuyo objeto general es obtener, recaudar, administrar, invertir, gestionar y distribuir los recursos necesarios para la operación del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (SDGR-CC), bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad, para el desarrollo de los procesos de gestión de riesgos y cambio climático. De manera consecuente con el marco legal en mención, el Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y del Cambio Climático para Bogotá D.C., 2018-2030, aprobado por el Consejo Distrital para Gestión de Riesgos y Cambio Climático incluye el objetivo de reducir la vulnerabilidad sísmica y de gran impacto, lo cual incluye la estrategia de PF del Distrito Capital. Cabe mencionar que la Secretaría Distrital de Hacienda (Oficina de Control de Riesgos) debe revisar las distintas alternativas financieras para la gestión de pasivos contingentes implícitos que apoyen la GRD y el cambio climático en el Distrito Capital.





Objetivos de Política

Las líneas estratégicas de Bogotá D.C. incluyen el aseguramiento de activos del sector privado. Adicionalmente, tanto el SDGR-CC como FONDIGER dentro de sus objetivos y propósitos, consideran no solo la PF, sino también el CC. Dentro de este contexto, y como ya se mencionó, el PDGR incluye como componente la Estrategia de Protección Financiera para Riesgo Sísmico, la cual *“Comprende las provisiones públicas para apalancar el financiamiento de la atención de desastres de gran magnitud y la recuperación frente a los mismos. La estrategia se basa en la consideración del riesgo sísmico como el principal escenario de riesgo de la ciudad ya que es el que puede asociar desastres con grandes pérdidas mucho más allá de las que podrían darse por desastres asociados a movimientos en masa, inundaciones o cualquier otro escenario de riesgo presente en la ciudad”*. Dicha estrategia está conformada por las siguientes líneas estratégicas de acción: (i) Identificación y conocimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres; (ii) Gestión de Instrumentos Financieros para la Gestión del Riesgo; (iii) Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos. Para efectos de fortalecer la estrategia de PF se estableció ampliar su alcance a otro tipo de eventos tales como los riesgos hidrometeorológicos y epidemias.

Primer objetivo de política: **Identificación y entendimiento del** **riesgo fiscal debido a la ocurrencia de** **desastres**

Generar información para analizar y soportar la toma de decisiones es la base de cualquier Estrategia de PF. Para efectos de avanzar en la implementación de la Estrategia de PF en Bogotá, D.C. se requiere, entre otros:

1. **Generar estudios de evaluación de riesgo de las principales amenazas.** Para el caso de Bogotá D.C. se estableció que la amenaza que podría generar el mayor impacto económico sería un terremoto. En ese sentido, la ciudad debe actualizar regularmente los escenarios de daños por terremoto, los cuales son un insumo para estimar los recursos requeridos para cubrir los escenarios de daños y pérdidas, así como para evaluar alternativas de instrumentos financieros para gestionarlos.
2. **Dimensionar el impacto fiscal que ha generado la ocurrencia de eventos históricos.** Recabar información histórica sobre pérdidas por desastres, contribuirá a dimensionar las necesidades de recursos para cubrir las diferentes fases para atender la ocurrencia de desastres (emergencia, rehabilitación y reconstrucción).
3. **Conocer el nivel de exposición y de aseguramiento del inventario de activos públicos.** Un sistema de información web para gestionar de manera sostenible en el tiempo información sobre las características de las propiedades y sus pólizas de seguros de propiedad, permitirá negociar mejores términos y condiciones, de acuerdo a estándares internacionales, para el aseguramiento del inventario de activos públicos, en razón a la menor incertidumbre sobre el portafolio de riesgos a cubrir. Dentro de este contexto, Bogotá, D.C. evaluará el sistema de información web que el MHCP está implementando para este propósito.
4. **Incorporar en el proceso de inversión pública distrital el análisis de riesgo de desastres, así como estudios de adaptación al cambio climático.** Fortalecer los instrumentos técnicos y legales para incorporar el análisis de riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático en el proceso de inversión pública distrital, disminuirá



la vulnerabilidad de la infraestructura construida con los recursos públicos de la ciudad.

Segundo objetivo de política: Gestión de instrumentos financieros para la Gestión del Riesgo

Actualmente la estrategia de PF de Bogotá D.C. cuenta con instrumentos ex ante que le permiten asignar recursos en caso de ocurrencia de desastres, los cuales pueden ser complementados con recursos financieros ex-post que pueden ser movi-
lizados después de la ocurrencia de un evento de cualquier tipo.

Instrumentos financieros ex – ante vigentes:

Recursos del Presupuesto Anual del Distrito Capital.
Ante la ocurrencia de un desastre Bogotá D.C. puede reasignar recursos de su presupuesto para atender la emergencia del desastre.

Fondiger. En el contexto de la transformación del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias (SDPAE) en el Sistema Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático (SDGR-CC), el artículo 12 del Acuerdo Distrital 546 de 2013 creó el Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático (FONDIGER) como una cuenta especial del Distrito Capital, con independencia patrimonial, administrativa, financiera, contable y estadística, administrado por el IDIGER, sin personería jurídica para el cumplimiento del objeto y alcance del SDGR-CC. El Alcalde Mayor mediante el Decreto Distrital 174 de 2014 reglamentó el funcionamiento del

FONDIGER otorgándole como objeto general obtener, recaudar, administrar, invertir, gestionar y distribuir los recursos necesarios para la operación del SDGR-CC, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad, para el desarrollo de los procesos de gestión de riesgos y cambio climático de conformidad con lo establecido de manera específica por el artículo 13 del Acuerdo Distrital 546 de 2013 y de manera genérica por la Ley 1523 de 2012¹³.

En relación a los recursos de FONDIGER, el CDGRD-CC, de conformidad con el PDGR y los lineamientos distritales para la adaptación al cambio climático, establecerá las directrices con base en las cuales se orientarán los recursos, que además de su carácter acumulativo y no poder, en ningún caso, ser retirados del mismo por motivos diferentes a la GRD (en cumplimiento a lo establecido en el parágrafo del artículo 54 de la Ley 1523 de 2012), están compuestos por las siguientes fuentes¹⁴:

1. Los recursos de la cuenta especial de la Secretaría de Hacienda Distrital (Tesorería Distrital) denominada “Fondo de Gestión del Riesgo – Ley 1523 de 2012” a la que se refiere el parágrafo del artículo 12 del Decreto No. 164 del 12 de abril de 2013.
2. Los recursos y bienes que el IDIGER le transfiera.
3. Una suma anual de forzosa inclusión en el presupuesto Distrital no inferior al 0.5% de los ingresos corrientes tributarios de la Administración Central de libre destinación.

13 Cabe mencionar que FONDIGER no tiene asignada de manera expresa y/o taxativa una función específica relacionada con la gestión, adquisición o celebración de instrumentos o mecanismos de protección financiera frente al riesgo de desastres.

14 Tomado del Artículo 16 del Acuerdo Distrital 546 de 2013.



4. Los aportes que le puedan efectuar las entidades y empresas de carácter internacional, nacional, departamental, distrital o particular y las personas naturales.
5. Los recursos provenientes de las estrategias de protección financiera frente al riesgo de desastres.
6. Los rendimientos financieros.

Aseguramiento de activos públicos. Como ya se mencionó, en Colombia el aseguramiento de activos públicos es obligatorio, tanto para el nivel nacional, como para el nivel territorial.

Instrumentos financieros ex – post:

Creación o modificación de Impuestos Distritales. El Concejo Distrital puede establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas.

Enajenación de participación accionaria en empresas del Distrito. Es posible para el Distrito Capital enajenar (comprar, vender, negociar, etc.) la totalidad o parte de sus empresas o la participación accionaria en las mismas, previa autorización por parte del Consejo Distrital a través del respectivo Acuerdo.

Endeudamiento. La contratación de deuda local y/o externa es una alternativa para obtener recursos para atender la ocurrencia de desastres.

Para efectos de complementar los instrumentos mencionados, Bogotá D.C. evaluará otros instrumentos financieros y considerará mecanismos para fortalecer algunos de los instrumentos vigentes:

1. **Fortalecer FONDIGER.** El fortalecimiento de FONDIGER incluye a su vez el fortalecimiento de la subcuenta de protección financiera creada mediante Acuerdo 006 del 29 de diciembre de 2016 de la Junta Directiva. Adicionalmente, Bogotá D.C. evalúa un potencial diseño de una

metodología para establecer la distribución de los recursos de FONDIGER.

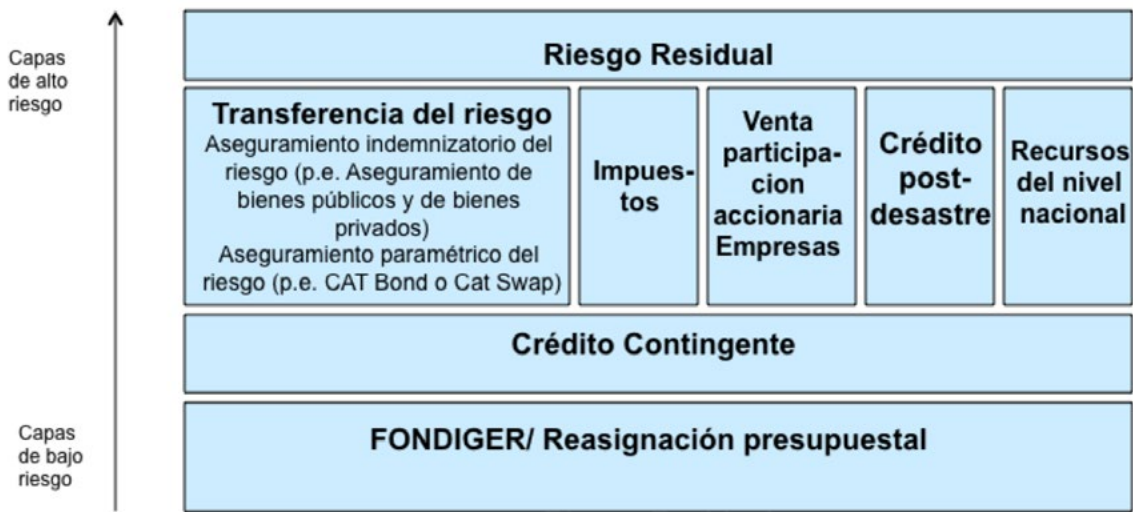
2. **Evaluar la contratación de líneas de crédito contingente.** Implementación de líneas de crédito contingente para la respuesta y recuperación de desastres.
3. **Diseño e implementación de instrumentos para la recuperación post-desastre.**
 1. **Evaluar la viabilidad de implementar un esquema para promover el aseguramiento de la vivienda de los privados.** Bogotá está interesada en evaluar la viabilidad de establecer un esquema para promover el aseguramiento de la vivienda de los privados. Para el efecto, evaluará los esquemas y experiencias nacionales e internacionales de aseguramiento colectivo de propiedad privada frente a desastres, y que puedan ser útiles para promover el aseguramiento de los privados en caso de ocurrencia de un desastre en Bogotá D.C., en donde se puedan asignar mayores recursos para atender a la población más vulnerable.
4. **Evaluar instrumentos de transferencia del riesgo para eventos sísmicos.** A manera ilustrativa, podría evaluar un Cat Bond o un tramo de la renovación del Cat Bond del nivel nacional.
5. **Protocolos para traslado de recursos.** La implementación de los instrumentos financieros mencionados deberá estar acompañada de protocolos de actuación, tanto en situaciones presenciales, como no presenciales, así como de mecanismos y sistemas de información para el traslado de recursos a la población más vulnerable afectada por el desastre, por los efectos adversos de cambio climático, o por la pandemia.
6. **Protocolos para gestionar instrumentos financieros.** La implementación de los diferentes instrumentos financieros debe estar acompañada



de protocolos de actuación, tanto en situaciones presenciales, como no presenciales, para poder por ejemplo gestionar deuda en unas condiciones más flexibles. Adicionalmente, deben revisarse los protocolos para realizar adquisiciones en situaciones de emergencia con los recursos provenientes de los diferentes instrumentos financieros.

Bogotá D.C. desea evaluar la implementación de una combinación óptima de instrumentos financieros, como la descrita en la Figura 15. Con el fin de establecer la combinación óptima de instrumentos financieros para atender la ocurrencia de desastres se realizará análisis en términos de Análisis Costo Beneficio y de brecha financiera, respecto de su disponibilidad en el tiempo.

Figura 15. Estrategia de GFRD para el financiamiento por capas.



La gestión de recursos derivados de instrumentos de PF que realice Bogotá, D.C. se realizará sin perjuicio del principio de subsidiariedad establecido por el SNGRD. Eventualmente el nivel nacional podría asignar recursos para atender la ocurrencia de un evento de gran magnitud en Bogotá a través de los mecanismos y en la forma autorizada por el ordenamiento jurídico aplicable.

Instrumentos financieros para el Cambio Climático

El PDGRCC establece como componente 2. Mitigación del Cambio Climático, cuyo objetivo es “Impulsar a Bogotá como una ciudad sostenible, eficiente y baja

en carbono”, lo cual conlleva que “Bogotá orientará su desarrollo hacia una generación mínima de gases efecto invernadero a través de la implementación de estrategias, programas y proyectos de mitigación al cambio climático en todos los sectores productivos, beneficiándose así de las oportunidades del crecimiento verde, al tiempo que protegerá el ambiente y hará uso responsable de sus recursos naturales”.

Dentro de este contexto, Bogotá evaluará algunos instrumentos financieros propuestos por el nivel nacional, tales como:

Bonos verdes. “Los bonos verdes son instrumentos de renta fija con una característica distintiva: los ingresos se destinan exclusivamente a proyectos nuevos y



existentes con beneficios ambientales. Estos se relacionan con la mitigación del cambio climático o la adaptación / resiliencia y otros problemas ambientales, tales como el agotamiento de los recursos naturales, la pérdida de biodiversidad y el aire, el agua o el suelo” (Sustainable Banking Network, Climate Bonds Initiative y IFC, 2018, pg. 3).

Fondo Verde del Clima. “...el Fondo Verde del Clima (FVC) se establece como el principal recurso de la Convención para el cumplimiento de los objetivos de Cambio Climático para el cambio de paradigma hacia un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima, plasmados en ocho áreas de resultado: Energía baja en emisiones, Transporte bajo en emisiones, Eficiencia en edificaciones, ciudades e industrias, Uso sostenible del suelo y manejo forestal, Mejoramiento en el sustento de comunidades vulnerables, Mejoramiento de salud, bienestar, seguridad alimentaria y agua, Infraestructura resiliente y Resiliencia en ecosistemas” (Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA, 2017, pg. 10). De acuerdo con Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA de Colombia, “El valor agregado de acceder a los recursos del Fondo Verde del Clima radica en el hecho que este Fondo financia proyectos con estándares muy exigentes para lograr que los mismos contribuyan de una manera ambiciosa y efectiva a la mitigación y adaptación al cambio climático y estas capacidades para formular proyectos están llamadas a integrarse en los marcos de estructuración y aprobación de proyectos existentes en el país” (Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA, 2017, pg. 8).

Instrumentos de cobertura para eventos hidrometeorológicos. Teniendo en cuenta que Bogotá presenta amenaza por inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales evaluará instrumentos de transferencia para eventos hidrometeorológicos, lo cual

podría incluir analizar tramos de instrumentos financieros de manera conjunta con el nivel nacional.

Tercer objetivo de política: Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos

La Estrategia de PF incluye el fortalecimiento del aseguramiento, tanto de las edificaciones, como de las concesiones mediante el esquema de APP. En Colombia el aseguramiento de los activos públicos es obligatorio (tanto a nivel nacional, como a nivel territorial). Bogotá D.C. busca, entre otros, que los recursos que la normatividad estipula se asignen a la contratación de pólizas de seguros, redunden en mejores coberturas a mejores precios y que cumplan con estándares internacionales. En ese sentido tiene previsto evaluar los avances que se generen en el nivel nacional, tales como:

1. **Fortalecimiento del aseguramiento de los contratos de concesión mediante el esquema de APP para la infraestructura vial.** Bogotá D.C. evaluará la viabilidad de adoptar las directrices técnicas sobre los requisitos de aseguramiento basados en las mejores prácticas del mercado internacional de (rea)seguros propuestas por el MHCP, y adaptadas por la ANI con la participación de FASECOLDA y de actores del mercado de seguros y reaseguros. Los requisitos de seguros mejorados para las APP contribuyen a gestionar el pasivo contingente del gobierno, gestionando los siguientes riesgos: (i) Riesgo financiero, mediante la transferencia al sector privado a través de seguros y reaseguros; (ii) Riesgo de crédito/contraparte, asegurando que los diferentes actores (aseguradoras, intermediarios de seguro, etc.) posean un alto estándar de calidad; (iii) Riesgo de suscripción, proveyendo información relevante,



robusta y de calidad a las compañías aseguradoras. La reducción de estos riesgos también podría beneficiar al sector privado en su esfuerzo por financiar la inversión en infraestructura¹⁵.

2. Fortalecimiento del aseguramiento de las edificaciones públicas. Bogotá D.C. evaluará la viabilidad de promover en las entidades distritales las directrices e instrumentos generados por el MHCP y por CCE:

1. La adquisición de Seguros e Intermediación de Seguros mediante las diferentes alternativas que permita el ordenamiento jurídico, incluyendo eventualmente mecanismos de agregación de demanda.
2. Adoptar los lineamientos y objetivos para el aseguramiento de los bienes fiscales ante la ocurrencia de desastres por fenómenos de la naturaleza, los cuales buscan generar un instrumento para mejorar el nivel y la calidad del aseguramiento de los bienes fiscales ante la ocurrencia de desastres de origen natural¹⁶,

mediante una propuesta para fortalecer el proceso de contratación del seguro de daños tanto directos como consecuenciales, que les permite a todas las entidades estatales: (i) Conocer el tipo de información, completa y robusta, con la cual deben contar para llevar a cabo un adecuado proceso de suscripción y colocación de pólizas; (ii) Conocer cómo deben organizar y proteger la información sobre las pólizas suscritas; (iii) Conocer la forma cómo deben administrar el cobro de los reclamos y el pago de indemnizaciones de forma oportuna; y (iv) Tener insumos para realizar una robusta administración de riesgos. Lo anterior, con el fin de obtener los mejores términos y condiciones para la adquisición y, posteriormente la administración más idónea de las pólizas suscritas, dentro de un esquema gerencial robusto de administración de riesgos del sector público.

15 Tomado de aportes del MHCP en 2017 al borrador del documento “Adaptando las Asociaciones Público-Privadas (APPs) ante el cambio climático: Recomendaciones para Colombia”, Comité de Gestión Financiera del Sisclima.

16 Disponible en: https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-080205%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased



Anexo 1. Marco Legal

La adquisición de pólizas de seguro para las edificaciones públicas es obligatoria en Colombia (tanto para el nivel nacional, como para el nivel territorial). De conformidad con lo establecido por los artículos 34 numeral 21 y 48 numeral 63 de la Ley 734 de 2002 constituye falta gravísima disciplinaria para todo servidor público en Colombia (sancionable hasta con destitución e inhabilidad para el desempeño de funciones públicas), el “No asegurar por su valor real los bienes del Estado ni hacer las apropiaciones presupuestales pertinentes”. Otras normas complementarias como la Ley 42 de 1993 (artículos 101 y 107), el Decreto Nacional 663 de 1993 (artículo 101, numeral 4) y la Ley 1474 de 2011 (artículo 118) establecen, entre otros, la imposición de multas y la apertura de procesos de responsabilidad fiscal a servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado que falten a dichas responsabilidades, las cuales deben ser solventadas a través de cualquiera de las compañías de seguros legalmente autorizadas, con lo cual, el aseguramiento de bienes públicos (incluyendo edificaciones) es absolutamente obligatorio en Colombia.

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y las normas de GFRD incorporadas en Leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo (PND) contemplan aspectos puntuales sobre PF. En especial la Ley 1523 de 2012 y sus decretos reglamentarios, así como la Ley 1955 de 2019 a través de la cual se expidió el PND 2018-2022 (artículo 269) que modificó el artículo 220 de la Ley 1450 de 2011 (PND 2011-2014) y reiteró

la responsabilidad en cabeza del MHCP de diseñar una estrategia para el aseguramiento ante riesgos de desastres de origen natural y/o antrópico no intencional, orientada a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado. Adicionalmente el GdC estableció como prioridad dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo (2018 y 2019), la inclusión del nivel territorial en la GFRD, como mecanismo clave para el adecuado manejo y sostenibilidad de las finanzas públicas ante la ocurrencia de fenómenos de la naturaleza.

La Ley 1523 de 2012 establece en Colombia la operatividad de los principios de concurrencia de competencias y de subsidiariedad. A diferencia del caso Mexicano, la Ley 1523 de 2012 establece en Colombia la operatividad de los principios de concurrencia de competencias (entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el SNGRD) y de subsidiariedad, que cuando es positiva, impone a las autoridades del nivel nacional acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior o territorial cuando estas 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, sin importar si previamente la entidad que se beneficia de la ayuda procuró el desarrollo y aplicación de las políticas de GRD.

En Bogotá, D.C. el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 “incluye varios aspectos relacionados con la PF. El Plan de Desarrollo



Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”, adoptado por el Acuerdo 761 de 2020¹⁷, en relación con la PF propone:

Instrumentos para apoyar la gestión del CC en el Propósito 2, el cual corresponde a “Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática”, mediante los programas:

1. “Programa 27. Cambio cultural para la gestión de la crisis climática. Se tiene como fin el auto reconocimiento de Bogotá frente a la dinámica de la crisis climática, su relación con el ambiente y los factores socioculturales de los habitantes, a partir de lo cual, se logra la construcción e implementación colectiva de acciones y/o transformaciones para mitigar los efectos de este fenómeno, motivando la participación, el intercambio de experiencias y la planeación articulada de los diferentes sectores involucrados; consolidar rutas agroecológicas en torno a huertas autosostenibles de la Bogotá región; y la Estrategia Distrital de Crecimiento Verde con enfoque de sostenibilidad ambiental, innovación y economía circular”.
2. “Programa 30. Eficiencia en la atención de emergencias. Reducir la afectación, daño o pérdida de la vida, el ambiente, los bienes, infraestructura y patrimonio en general público o privado en la ciudad de Bogotá y la región a la que pertenece. Establecer de forma integral y transversal una adecuada respuesta, mediante la excelencia en el servicio bajo altos estándares de calidad, la preparación, contando con equipos especializados, medios de comunicación de última generación y personal altamente calificado y capacitado. Integrar planes encaminados a la organización y ejecución de las acciones necesarias para

la utilización óptima de los recursos humanos y técnicos disponibles que suplan el fortalecimiento institucional con el fin de garantizar la adecuada gestión del riesgo.”

El proceso de toma de decisiones informadas soportado en información robusta y certera en el Propósito 5, el cual corresponde a “Construir Bogotá - Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente”, mediante el Programa:

1. “Programa 53. Información para la toma de decisiones. Producir información y conocimiento para la toma de decisiones en la generación de valor público en las fases de la planeación del desarrollo territorial, ambiental, social, económico, cultural, de la ciudad – región, incluyendo lo rural, asociada a los diferentes instrumentos de la planeación de la ciudad – región, tales como: formulación, seguimiento y evaluación del PDD, POT, equipamientos sociales, culturales, Gestión de Riesgos y Cambio Climático – SIRE; observatorios de Mujer y Equidad de Género; sistema de información para identificar las brechas del mercado laboral; información de Políticas públicas del Sector de Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia; información ambiental de Bogotá; infraestructura de datos espaciales del Distrito – IDECA, actualización catastral, y demás información de las entidades distritales”.

Instrumentos presupuestales para apoyar la reducción del riesgo de desastres, plasmados en el Artículo 39, correspondiente a Trazador Presupuestal, el cual señala:

2. “Las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, de acuerdo con sus competencias, reportarán el cumplimiento de las políticas transversales, mediante un marcador presupuestal,

17 Consultado el 8 de mayo de 2018 en <https://bogota.gov.co/yo-participo/plan-desarrollo-claudia-lopez-2020-2024/>



definido para equidad de género, jóvenes, población con discapacidad, territorialización y cultura ciudadana, grupos étnicos y construcción de paz.

Durante el proceso de programación presupuestal, se identificarán los proyectos de inversión que dispondrán de los nuevos trazadores presupuestales a que hace referencia el inciso anterior”.

Instrumentos para apoyar la implementación de instrumentos que permitan aprovechar los beneficios de la diversificación, reflejados en el Artículo 71 correspondiente a Coordinación con el nivel territorial, el cual señala:

1. *“Al ser una apuesta del presente Plan Distrital de Desarrollo la integración territorial, el desarrollo de agendas conjuntas, el enfrentar las problemáticas comunes y/o compartidas de forma coordinada, y aprovechar las ventajas comparativas de nuestro territorio y de las personas que lo habitamos, se hace necesario desarrollar agendas territoriales en cuatro escalas...”.*

Bogotá D.C. dentro de su régimen especial como Distrito Capital, generó un marco normativo que establece funciones y responsabilidades puntuales respecto de la PF. De manera preliminar, el Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - SDGR-CC (creado mediante Acuerdo Distrital 546 de 2013 y Reglamentado mediante Decreto Distrital 172 de 2014) tiene el propósito de generar sinergia en los procesos de (i) Conocimiento del riesgo, (ii) Reducción del riesgo (dentro de este la PF), (iii) Manejo de emergencias y desastres y (iv) Mitigación y adaptación frente al cambio climático, siguiendo la política pública nacional de GRD establecida mediante la Ley 1523 de 2012 y las directrices para la gestión del cambio climático de conformidad

con lo dispuesto por la Ley 1931 de 2018¹⁸. Por su parte, el PDGR aprobado por el CDGRCC mediante Acuerdo 001 del 09 de noviembre de 2018 y adoptado mediante el Decreto Distrital 837 de 2018, incluye el objetivo de reducir la vulnerabilidad sísmica y de gran impacto, lo cual incluye la estrategia de PF del Distrito Capital. El Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático (IDIGER) cuya naturaleza, funciones, órganos de dirección y administración están definidos por el Decreto Distrital 173 de 2014, ejecuta, orienta, y coordina acciones para la reducción del riesgo de desastres, el manejo de emergencias y la adaptación al cambio climático, contribuyendo al desarrollo sostenible de la ciudad y a la protección y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. En este sentido, tiene dentro de sus funciones el coordinar con las entidades del sistema la formulación y ejecución de la estrategia financiera que fortalezca el financiamiento de la protección financiera frente al riesgo de desastre. Su principal instrumento de financiación es el Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C., (FONDIGER) cuyo objeto general es obtener, recaudar, administrar, invertir, gestionar y distribuir los recursos necesarios para la operación del SDGR-CC, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad, para el desarrollo de los procesos de gestión de riesgos y cambio climático. Su reglamento de funcionamiento está determinado por el Decreto Distrital 174 de 2014. Dentro de las principales expresiones generales del marco legal de Bogotá, D.C. en materia de PF pueden resaltarse:

1. El Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y del Cambio Climático para Bogotá D.C., 2018-2030, aprobado por el Consejo Distrital para Gestión de Riesgos y Cambio Climático en

18 <https://www.idiger.gov.co/sistema-distrital>



su sesión ordinaria del 9 de noviembre de 2018, incluye como componente la Estrategia de Protección Financiera para Riesgo Sísmico (principal riesgo para la ciudad).

2. El Decreto Distrital 173 de 2014 (Literal 12 artículo 3), establece que es función de IDIGER *“Coordinar con las entidades del sistema la formulación y ejecución de una estrategia financiera que fortalezca el financiamiento de la protección financiera frente al riesgo de desastre”*.
3. El Decreto Distrital 172 de 2014 (Artículo 12) establece las funciones del CDGRCC. Dichas funciones incluyen:
 1. Formular las directrices para la distribución de los recursos de FONDIGER.
 2. Analizar y aprobar la estrategia de PF frente al riesgo de desastres.
4. El Decreto Distrital 601 de 2014 estipula que la Secretaría Distrital de Hacienda (Oficina de Control de Riesgos) debe revisar las distintas alternativas financieras para la gestión de pasivos contingentes implícitos que apoyen la GRD y el cambio climático en el Distrito Capital (literal v del artículo 9).
5. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) adoptado mediante Decreto Distrital 190 de 2004, establece (Artículo 139) que se debe mejorar el conocimiento sobre la amenaza sísmica

de la ciudad a través del monitoreo de la red de acelerógrafos.

6. El Acuerdo Distrital 546 de 2013 del Concejo de Bogotá, mediante el cual se transformó el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias -SDPAE en el Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - SDGR-CC, y se creó FONDIGER.

Con relación a FONDIGER:

1. El Decreto Distrital 174 de 2014 reglamenta el funcionamiento de FONDIGER como una cuenta especial del Distrito Capital con independencia patrimonial, administrativa, financiera, contable y estadística, como lo establece el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 1523 de 2012, administrado por el IDIGER, sin personería jurídica para el cumplimiento del objeto y alcance del SDGR-CC).
2. El Decreto Distrital 173 de 2014 (Literal 3, artículo 7) establece que el Director General de IDIGER tiene entre sus funciones *“Actuar como representante legal y ordenador del gasto del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático -IDIGER- y del Fondo Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático –FONDIGER”*.
3. El Acuerdo 003 de 2015 del Concejo Distrital aprueba el Reglamento Operativo de Administración y Manejo de los recursos de FONDIGER.



Anexo 2. Marco legal expedido para el manejo de la pandemia en Bogotá, D.C. con énfasis en las disposiciones más relevantes en GFRD y medidas de atención y reactivación económica

Bogotá, D.C. ha sido afectada por la pandemia producida por el virus Sars Cov 2 (COVID-19). Para efectos de gestionar recursos para atender la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus COVID-19 y declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020¹⁹, la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. adoptó diferentes medidas para hacer frente a la expansión de la pandemia. Dentro de las medidas relacionadas con la gestión económica de la situación de salud pública derivada del Covid-19, se expidieron por parte de la Administración Distrital más de 34 Decretos Distritales, entre los que se destacan:²⁰

- Decreto Distrital 087 del 16 de marzo de 2020²¹ “Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C.”, en el marco del cual, conforme a los parámetros establecidos en el Capítulo V de la Ley 1523 de 2012 se accedió a los mecanismos establecidos para la financiación para la gestión del riesgo de desastres mediante la formulación del Plan de Acción Específico para la atención de la calamidad pública de que trata el artículo 61 de la mencionada Ley²².

19 (Marzo 12) “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”. Prorrogada hasta el 28 de febrero de 2022 mediante Resoluciones 844, 1462 y 2230 de 2020 y Resoluciones 222, 738, 1315 y 1913 de 2021. Todas expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS).

20 Solamente se hace alusión a los Decretos Distritales más relevantes y aquellos que establecieron medidas de gestión económica o financiera para la atención de la situación de salud pública generada por el virus Covid-19 y/o para la reactivación económica y retorno a la normalidad, en especial, aquellos expedidos con posterioridad a la finalización de la calamidad pública declarada por el mismo motivo. Sin embargo, el consolidado completo de la normatividad Distrital y Nacional de todas las jerarquías normativas expedida con fundamento en la situación de Pandemia por Sars Cov 2 (Covid-19) en Colombia y en Bogotá, D.C. se encuentra disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=34144&cadena=>.

21 Prorrogado mediante Decreto Distrital 192 de 2020 (Agosto 25) “Por el cual se prorroga la situación de calamidad pública en Bogotá D.C. declarada mediante Decreto Distrital 087 del 16 de marzo de 2020, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19)”.

22 Sin embargo, es preciso mencionar que mediante Decreto Distrital 074 de 2021 (Marzo 16) “Por medio del cual se



Mediante su modificación se dispuso al Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático - IDIGER como entidad coordinadora del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – SDGRCC, como responsable de ajustar el Plan de Acción Específico, incorporando las actividades que fueran necesarias para la atención de las afectaciones presentadas, en el marco de las cuales, el Distrito Capital proyectó el desarrollo de actividades por valor de \$116.446.765.472, apalancándose en FONDIGER a través de la financiación de recursos por valor de \$ 26.699.712.738.

En el marco del Plan de Acción Específico, el Distrito Capital ejecutó recursos por valor de \$83.285.032.342, de los cuales a través de FONDIGER, financió actividades por valor de \$27.048.148.874.

Actualmente no vigente por derogatoria expresa.

- Decreto Distrital 093 del 25 de marzo de 2020²³, por el cual se creó el “Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa” para atender la contingencia social de la población vulnerable residente en la Ciudad de Bogotá y determinó el ajuste en las fechas para el pago de los impuestos predial y de vehículos²⁴.

Es importante resaltar el alcance que tuvo el “Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa”, el cual se financió con los recursos apropiados en el presupuesto general del Distrito Capital, con los aportes hechos por la nación, otros entes territoriales y con las donaciones de particulares y organismos nacionales e internacionales.

Actualmente no vigente por derogatoria tácita.

- Decreto Distrital 123 de 2020²⁵, por el cual se creó el “Aporte Transitorio de Arrendamiento Solidario en la Emergencia” de forma mensual y hasta por un máximo de tres (3) meses, de

declara el retorno a la normalidad de la Calamidad Pública declarada mediante el Decreto 87 del 16 de marzo de 2020 y prorrogada mediante el Decreto 192 del 25 de agosto de 2020 con ocasión de la situación epidemiológica causada por la pandemia del Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C.” se declara el retorno a la normalidad de la Calamidad Pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C, atendiendo la recomendación del Consejo Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012.

23 Modificado por el Decreto Distrital 108 de 2020 (Abril 08) “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 093 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020” y se toman otras determinaciones”.

24 De igual manera, el Decreto en mención estableció como estrategias: (i) Las entidades pertenecientes al sector desarrollo económico podrán suspender pagos de contratos de usos y aprovechamiento del espacio público y cuotas de participación ferial durante el periodo de emergencia, así como condonar intereses a beneficiarios morosos durante el tiempo que dure la calamidad; (ii) El Instituto para la Economía Social (IPES) y la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE) gestionarán la vinculación focalizada de tiendas populares al Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, como parte de la red para la provisión de bienes y servicios por medio de estrategias digitales; (iii) Promover instrumentos y mecanismos para mitigar el impacto económico y el cuidado del empleo existente mediante la articulación de alianzas público-privadas; (iv) Adelantar acciones y alianzas pertinentes para fomentar el sector productivo afectado, mediante el lanzamiento de líneas de crédito en alianza con Fondo Nacional de Garantías y Bancoldex, entre otros.

25 Modificado por el Decreto Distrital 143 de 2020 (Junio 15) “Por el cual se imparten lineamientos para dar continuidad a la ejecución de la medida de aislamiento obligatorio en Bogotá D.C. y se toman otras determinaciones”.



acuerdo con la disponibilidad presupuestal, para la población pobre y/o vulnerable en la modalidad de arrendamiento en los tipos de inquilinato, pensión, compartido, mancomunado o individual cuya frecuencia de pago sea diario, semanal, mensual o cualquier fracción inferior a un mes, y que por la emergencia tuvieren mayor riesgo de afectación dadas sus condiciones socio económicas.

- Decreto Distrital 108 de 2020²⁶ (por el cual se modifica y adiciona el Decreto Distrital 093 de 2020), por el cual se creó el “Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y Reactivación Económica de Bogotá D.C. frente a la pandemia por COVID-19, para la preservación de los empleos y el tejido empresarial del Distrito Capital y en particular de la micro, pequeña y mediana empresa”. Actualmente no vigente por derogatoria tácita.
- Decreto Distrital 137 de 2020. Amplía las fechas de presentación y pago y se autoriza el pago por cuotas de algunos tributos distritales, con ocasión de la afectación de los ingresos y la capacidad productiva derivada de la pandemia por Covid-19.
- Decreto Distrital 200 de 2020. Convoca a sesiones extraordinarias al Concejo de Bogotá, D.C. para el período comprendido entre el diez (10) de septiembre y el treinta y uno (31) de octubre de 2020, para el primer y segundo Debate a proyectos de acuerdo de iniciativa de la Administración

Distrital, como son: incentivos para la reactivación económica, respecto de los impuestos predial unificado e industria y comercio, producto de la pandemia por el Coronavirus (COVID-19) y la autorización a un cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital.

- Acuerdo Distrital 761 de 2020²⁷ – Concejo de Bogotá, D.C. Plan Distrital de Desarrollo Distrital “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”. *“Artículo 2. Objetivo general. El presente Plan Distrital de Desarrollo tiene por objetivo consolidar un nuevo contrato social, ambiental e intergeneracional que permita avanzar hacia la igualdad de oportunidades, recuperando la pérdida económica y social derivada de la emergencia del COVID-19, capitalizando los aprendizajes y los canales de solidaridad, redistribución y reactivación económica creados para atender y mitigar los efectos de la pandemia y de esta forma construir con la ciudadanía, una Bogotá donde los derechos de los más vulnerables sean garantizados a través de: la ampliación de las oportunidades de inclusión social y productiva, en particular de las mujeres, los jóvenes y las familias, para superar progresivamente los factores de naturalización de la exclusión, discriminación y segregación socioeconómica y espacial que impiden la igualdad de oportunidades y el ejercicio de una vida libre, colectivamente sostenible y feliz”.*

26 Modificado por el Decreto 121 de 2020 (Abril 26) “Por medio del cual se establecen medidas transitorias con el fin de garantizar la prestación del servicio público de transporte, la movilidad en la ciudad de Bogotá, D.C. y el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, durante el estado de calamidad pública declarado en el Distrito Capital y se tomas otras determinaciones”.

27 (Junio 11) “Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI””.



- ✦ Decreto Distrital 323 de 2021²⁸ (parágrafo artículo 1) estableció que, en el caso que el Distrito Capital suscriba esquemas de cofinanciación en conjunto con el Gobierno Nacional que tengan como propósito aliviar el déficit operacional del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) ocasionado por las medidas de restricción del nivel de ocupación de los servicios de transporte público en el marco de la emergencia sanitaria por Covid 19, y que efectivamente se transfieran y se asignen los recursos al Fondo de Estabilización Tarifaria - FET, la Administración Distrital ajustará las fuentes y ejecución final de los recursos aprobados mediante el Acuerdo Distrital 816 de 2021 y que estén estrictamente dirigidos a la línea de inversión Recursos Suficiencia Financiera del Sistema de Transporte -FET. Igualmente, estableció que, en el efecto que se establezca el respectivo esquema de cofinanciación, los recursos
- del cupo de deuda previstos en el Acuerdo Distrital 816 de 2021 para el FET serán reasignados a programas y proyectos relacionados con el rescate social, la generación de empleo y el desarrollo de obras de infraestructura local en el marco de la reactivación económica.
- ✦ Decreto Distrital 490 de 2021 (Diciembre 7) a través del cual se imparten instrucciones para el mantenimiento del orden público y la reactivación económica segura.²⁹
- ✦ Decretos Distritales 518³⁰ y 540 de 2021³¹ (artículo 48) establecieron la reactivación económica con enfoque de género para propender por la reducción de los efectos económicos diferenciales de la pandemia de Covid 19 sobre las mujeres, el deterioro de sus condiciones laborales y la disminución de la feminización de la pobreza, en concordancia con el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024.

28 (Agosto 30) “Por el cual se liquida el Acuerdo Distrital 816 del 25 de agosto de 2021 “Por el cual se efectúan unas modificaciones en materia hacendaria para el Rescate Social y económico, se garantiza la operación del Sistema de Transporte Público, y se dictan otras disposiciones”.

29 Este Decreto Distrital derogó el Decreto Distrital 442 de 2021, que a su vez había derogado el Decreto Distrital 376 de 2021, que a su vez había derogado el Decreto Distrital 277 de 2021, que a su vez había derogado el Decreto Distrital 199 de 2021 “Por medio del cual se adoptan medidas de reactivación económica segura con ocasión de la emergencia sanitaria producida por el SARS-CoV-2 COVID-19 en la ciudad de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones”.

30 (Diciembre 16) “Por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022 y se dictan otras disposiciones”.

31 (Diciembre 24) “Por el cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022 y se dictan otras disposiciones, en cumplimiento del Decreto 518 del 16 de diciembre de 2021, expedido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá, Distrito Capital”.



Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018. DECRETO 837 de 2018, Por medio del cual se adopta el Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y del Cambio Climático para Bogotá D.C. 2018-2030 y se dictan otras disposiciones.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014. DECRETO 601 DE 2014, Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014. DECRETO 173 DE 2014, Por medio del cual se dictan disposiciones en relación con el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER, su naturaleza, funciones, órganos de dirección y administración.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014. DECRETO 172 DE 2014, Por el cual se reglamenta el Acuerdo 546 de 2013, se organizan las instancias de coordinación y orientación del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático SD-GR-CC y se definen lineamientos para su funcionamiento.
- Banco Mundial y Universidad de los Andes, 2013. Modelación probabilista para la gestión del riesgo de desastre. El caso de Bogotá, Colombia.
- Consejo Distrital para Gestión de Riesgos y Cambio Climático, 2018. Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y del Cambio Climático para Bogotá D.C., 2018-20.
- Concejo de Bogotá, 2013. DECRETO 173 DE 2014, Por medio del cual se dictan disposiciones en relación con el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER, su naturaleza, funciones, órganos de dirección y administración.
- Congreso de la República de Colombia, 2012. Ley 1523 de 2012, Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia, 2002. Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.
- Cummins, J.D. and O. Mahul, 2009. Catastrophe Risk Financing in Developing Countries: Principles for Public Intervention. Washington, DC: The World Bank.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia - DNP, 2018. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. ABC: Adaptación Bases conceptuales. Marco Conceptual y Lineamientos del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC).
- Ghesquiere, F and O. Mahul, 2010. Financial protection of the state against natural disasters: a primer. Washington, DC: The World Bank.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018. Colombia: Avances y Logros en el Diseño e Imple-

mentación de la Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres, documento en borrador.

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

Subdirección de Riesgo, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013 (actualizado en 2016). Colombia: Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza. https://www.irc.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-012574%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.

Sustainable Banking Network, Climate Bonds Initiative, IFC, 2018. Sustainable Banking Network (SBN), Creating Green Bond Markets – Insights, Innovations, and Tools from Emerging Markets.

World Bank, GFDRR and SECO, 2014. Financial Protection Against Natural Disasters: From Pro-

ducts to Comprehensive Strategies, An Operational Framework for Disaster Risk Financing and Insurance.

Referencias virtuales:

<https://www.idiger.gov.co/rsismico>

<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/turismo/informacion-de-bogota-en-2019>

<https://www.idiger.gov.co/rcc>

<https://www.idiger.gov.co/normograma>

<https://www.rae.es>

<http://www.cambioclimatico.gov.co/otras-iniciativas>

www.idiger.gov.co/#Escenarios-de-riesgo

https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/folleto_sips-der.pdf

<https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/>

<https://www.ccb.org.co/observatorio/Analisis-Economico/Analisis-Economico/Crecimiento-economico>

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=34144&cadena=>

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp>

