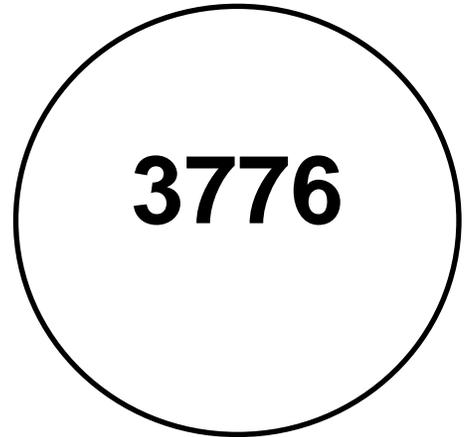


Documento Conpes



Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

**DECLARATORIA DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROYECTO
“CONSTRUCCIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LA
OLA INVERNAL – DECRETO 4580 DE 2010 NACIONAL”**

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Fondo Adaptación
DNP: SDAS - DIFP

Versión aprobada

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2013

Resumen

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, la declaratoria de importancia estratégica del proyecto “Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal – Decreto 4580 de 2010 Nacional”, establecido como línea estratégica del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”.

Palabras claves: Cambio climático; Gestión del riesgo de desastres; Fenómeno de La Niña; Ola Invernal; Reconstrucción; Mitigación, Recuperación, Adaptación; Sostenibilidad, Medio ambiente; Importancia estratégica; Fondo Adaptación.

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....	4
II. ANTECEDENTES	4
III. JUSTIFICACIÓN	10
IV. OBJETIVO	11
V. DESCRIPCIÓN Y EJECUCION DEL PROYECTO	11
VI. ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO	24
VII. RECOMENDACIONES	25

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, la declaratoria de importancia estratégica del proyecto “Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la Ola Invernal – Decreto 4580 de 2010 Nacional” de conformidad con la Ley 819 de 2003¹ y el Decreto 4730 de 2005², orientado a la reconstrucción de la infraestructura y recuperación de las condiciones de vida de la población afectada por el Fenómeno de “La Niña” 2010 – 2011, acción considerada como línea estratégica del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”.

II. ANTECEDENTES

El Fenómeno de “La Niña” 2010-2011 ha sido el evento de carácter hidrometeorológico que ha generado mayores pérdidas en la historia del país después del terremoto del Eje Cafetero (1.999). De acuerdo con el Fondo Adaptación, se generaron impactos en el 96% de los municipios, dejando a 4 millones de personas afectadas, destruyendo 1.880 kilómetros de vías, 1.112 instituciones educativas, más de 300 instituciones prestadoras de salud, 493 sistemas de acueducto y alcantarillado y más de 100 mil viviendas.

¹ El Art.10º de la Ley 819/03 establece: “*El CONFIS podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que: a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley; b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo. La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el CONPES previamente los declare de importancia estratégica.*”

² El Decreto 4730 de 2005, indicó en el artículo 21, validación del Impacto Fiscal de la Declaratoria de Importancia Estratégica, la declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES a que se refiere el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, requerirá del concepto previo y favorable del CONFIS, donde se valide la consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De acuerdo con el IDEAM³ para el mes de diciembre de 2010, como manifestación del Fenómeno de “La Niña” se habían registrado lluvias que en promedio excedían el 150% de la media de los departamentos de la costa caribe, centro y occidente del país, así como el 100% del promedio en los departamentos de la Costa Pacífica. Esto generó un aumento del nivel de los ríos Magdalena, Cauca, Sinú y San Jorge en cuyas cuencas se presentaron inundaciones generalizadas, siendo especialmente crítica la situación en la zona del Canal del Dique donde en varios puntos se superaron las cotas de inundación, presentándose rupturas de consideración. Así mismo, como consecuencia de las lluvias que se registraron desde el mes de Junio de 2010, en la zona Andina se presentaron deslizamientos que afectaron las principales vías del país.

Estos eventos generaron afectación en tierras de uso agropecuario, sistemas de acueductos, viviendas e infraestructura en general, así como la propagación de enfermedades generando emergencia sanitaria.

Mediante los Decretos 4579 y 4580 de 2010 el Gobierno Nacional declaró la Situación de Desastre Nacional y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, reconociendo que los impactos relacionados no podían ser superados mediante el ejercicio de facultades ordinarias.

En este contexto, teniendo en cuenta que la magnitud de las afectaciones desbordó la capacidad normal de respuesta del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, SNPAD, hoy Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, SNGRD, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 4580 de 2010 reconoció la necesidad de adoptar diferentes medidas⁴, a fin de proteger y garantizar los derechos de las personas afectadas, lograr la recuperación de la actividad productiva, el fortalecimiento institucional y financiero de la

³ IDEAM. Boletín de monitoreo del Fenómeno de La Niña No 23 de 2010

⁴ El Decreto 4580 de 2010 en sus considerandos señala: “... adoptar entre otras medidas, disposiciones legislativas en materia tributaria, presupuestal, de endeudamiento, control ambiental, contratación pública, procesales, expropiación de inmuebles y control fiscal, así como crear mecanismos necesarios para administrar recursos (...)”

Nación, y adelantar las obras de infraestructura que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos⁵.

En cumplimiento de lo anterior y ante la necesidad de establecer un mecanismo institucional que posibilitará la estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición, transferencia y protección de recursos y demás acciones requeridas en la etapa de recuperación, construcción y reconstrucción⁶, se creó el FONDO Adaptación, FA, en adelante FONDO, como una entidad descentralizada con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁷.

Debido a la importancia que reviste el proceso de reconstrucción para el país, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, en su Capítulo VI “Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo”, literal C, “Respuesta a la Ola Invernal 2010 – 2011”, reconoció el reto que implica para el país acometer un proceso de reconstrucción de esta magnitud y su proyección como una oportunidad de desarrollo de las zonas afectadas.

A fin de cumplir con lo establecido, las intervenciones del FONDO responden al desarrollo de una estrategia de gestión del riesgo en el territorio a través del manejo a la amenaza y/o vulnerabilidad de la población y sus medios de vida, así como de la infraestructura afectada, dentro del alcance presupuestal y misional asignado.

Plan de Acción Integral Específico para la Atención del Fenómeno de La Niña 2010-2011 (PAE) y Plan de Acción del Fondo Adaptación

El Plan de Acción Integral Específico para la Atención del Fenómeno de La Niña 2010-2011, PAE, definió la estrategia de intervención diseñada por el Gobierno Nacional para hacer frente a los impactos generados por el Fenómeno de “La Niña” 2010 – 2011. Esta estrategia

⁵ Decreto 4580 de 2010

⁶ Decreto 4819 de 2010

⁷ Ibidem

contempla tres fases: 1) Atención Humanitaria; 2) Rehabilitación y 3) Reconstrucción y Construcción, las cuales buscan el restablecimiento definitivo de la infraestructura, la vivienda, los servicios y equipamientos en busca de soluciones definitivas de mediano y largo plazo que promuevan la reducción del riesgo, así como el desarrollo de nueva infraestructura que reduzca la condición del riesgo.

Las fases 1 y 2 del PAE se han ejecutado a través de Colombia Humanitaria, mientras que la fase 3 se ha adelantado bajo la responsabilidad del FONDO, siendo esta última entidad la llamada a generar soluciones estructurales y de mayor impacto.

De acuerdo con el PAE, corresponde al FONDO intervenir en tres de los cinco ejes estructurantes de atención, así: i) Infraestructura; ii) Desarrollo Económico y iii) Sostenibilidad Ambiental. Para tal efecto, este FONDO ha definido como líneas de intervención ocho sectores estratégicos: i) Mitigación del Riesgo (Macroproyectos); ii) Vivienda; iii) Transporte; iv) Deporte, ICBF, Cultura y Educación (Estrategia DICE); v) Agua Potable y Saneamiento Básico; vi) Reactivación económica; vii) Medio ambiente; y viii) Salud.

Lo anterior se refleja en el Plan de Acción del FONDO, el cual plantea que el objeto y la finalidad de la entidad deben entenderse como un medio para alcanzar la meta última del Estado: devolver a los damnificados por los efectos derivados del Fenómeno de “La Niña” 2010-2011, como mínimo, el bienestar del que gozaban antes del desastre y reducir su vulnerabilidad ante eventos extremos futuros.

El *Plan de Acción del Fondo Adaptación* inició con el recibo de 895 postulaciones (muchas de estas apenas resultaban ser ideas o necesidades, más no proyectos debidamente formulados) por un valor cercano a los \$37 billones. Por tanto, este FONDO se dio a la tarea de identificar y priorizar las postulaciones a partir de una metodología en la cual se establecieron criterios de selección que contemplaban: i) Alineación con objetivos del FONDO, ii) Integralidad de la solución, iii) Costo y financiación y iv) Impacto del proyecto. La aplicación de la mencionada metodología permitió seleccionar 29 postulaciones. Asimismo, el Gobierno

Nacional identificó la necesidad de realizar inversiones cercanas a los \$9,3 billones para financiar estas postulaciones que atienden a los ocho sectores estratégicos.

A partir de 2011 y hasta el segundo semestre de 2012, el FONDO desarrolló primordialmente acciones orientadas a la verificación de las afectaciones en los diferentes sectores, validación de los potenciales beneficiarios y, en general, aquellas relacionadas con la estructuración y diseño de los proyectos a financiar, cobrando especial relevancia la contratación de estudios de amenaza y riesgo, de tal manera que se provean soluciones estructurales a las problemáticas presentadas.

Una diferencia especial entre Colombia Humanitaria y el FONDO, radicó en que el primer instrumento buscó atender lo urgente e inmediato. En el caso del FONDO, se diseñó para dar soluciones estructurales a problemáticas no abordadas por el país y que se exacerbaron tras los efectos derivados del Fenómeno de “La Niña” 2010-2011. Una de las mayores dificultades que se ha encontrado durante el desarrollo de la fase 3, reconstrucción y construcción, ha sido la información. Las limitaciones que se han tenido obedecen a la calidad y detalle de los registros de afectados y la inexistencia, en muchos de los casos, de proyectos estructurados que permitieran atacar las problemáticas que subyacen al desastre.

Una manera de ilustrar los problemas de información está en el sector vivienda. De acuerdo con el Registro Único de Damnificados, REUNIDOS, el número de viviendas destruidas ascendía a 109 mil. No obstante, el PAE adoptado por el SNPAD identificó alrededor de 16 mil. Este tipo de diferencias obligó al FONDO a realizar una verificación en terreno y a cruces de bases de información con Colombia Humanitaria, acciones que imposibilitaron adelantar de manera acelerada el proceso de reconstrucción. De hecho, producto de este trabajo, se ha identificado la necesidad de atender cerca de 60 mil soluciones de vivienda.

En desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, el Plan de Acción Integral Especifico y el Plan de Acción Institucional, el proyecto concentrará sus inversiones en los sectores estratégicos impactados, esto es: transporte, vivienda, educación, salud, acueducto y saneamiento básico. Para lo cual, se intervendrán 431 sitios críticos de la red vial nacional,

58.087 viviendas, 361 instituciones educativas, 67 Instituciones Prestadoras de Salud, 155 sistemas de acueducto y 87 sistemas de alcantarillado. Asimismo, se intervendrán a través de proyectos integrales La Mojana, Jarillón de Cali, Canal del Dique y Gramalote, tabla 1.

Tabla 1. Metas y Presupuesto Estimado

Sector	Producto	Meta Total	Monto total (Miles de millones)
Mitigación del Riesgo	Gramalote	Reasentamiento del casco urbano y rehabilitación económica Gramalote	2.606,90
	La Mojana	Plan Integral de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Territorial de la Mojana. Contribución socioeconómica y climática a la actualización de la zonificación ambiental.	
	Jarillón de Cali	Plan Jarillón Río Cauca y obras complementarias en Cali. Reducción del riesgo por inundación	
	Canal del Dique	Restauración de Ecosistemas Degradados del Canal del Dique. Obras de regulación de caudales para control de inundaciones, ingreso de sedimentos y recuperación ambiental.	
	Río Fonce	Estabilización de taludes, recuperación de banca vial, reconfiguración de presas y reforestación.	
Vivienda	Soluciones de vivienda	58.087	2.117,00
Transporte	Sitios críticos	431	2.110,00
	Estructuraciones integrales	4	
Educación	Instituciones educativas	361	666,70
Acueducto y Alcantarillado	Sistemas de Acueducto	155	514,30
	Sistemas de Alcantarillado	87	
Reactivación Económica	Alianzas apoyadas	101	478,00
	Oportunidades rurales	258	
	Distritos de adecuación de tierras	4	
	Proyectos reactivar	87	
	Sistemas de producción adaptados al cambio climático	54	
Medio ambiente	Actualización POMCA	55	367,90
	Formulación POMCA	75	
	Hectáreas de páramos delimitados	2.109.667	
	Hectáreas de humedales delimitados	N.D.	
	Estaciones hidrometeorológicas nuevas	210	
	Estaciones hidrometeorológicas repotenciadas	247	
Salud	IPS	67	323,90
Recursos transversales			115,40
TOTAL			9.300,00

Fuente: Fondo Adaptación, septiembre de 2013

III. JUSTIFICACIÓN

Las inversiones descritas en el presente documento CONPES tendrán efectos en el crecimiento de la economía, por el incremento en la acumulación de capital fijo, lo que significaría aumentos en la tasa de inversión de la economía frente al escenario actual. De acuerdo con estimaciones realizadas por DNP, estas inversiones aumentarían el PIB de Colombia en un promedio anual de 0,47% entre 2014 y 2018⁸.

Las inversiones contribuirán a construir un país más resiliente ante eventos hidrometeorológicos e incrementarán la capacidad de pronóstico a través del fortalecimiento de las redes de alerta temprana que se desarrollarán con el IDEAM y el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento ambiental de 130 cuencas con criterios de riesgo. De igual manera, se avanzará en la delimitación de humedales y páramos con propósitos de protección y regulación a la ocupación, como medida de prevención del riesgo.

El proyecto permitirá una mayor asociatividad a través de los proyectos de reactivación económica para las zonas agrícolas y pecuarias afectadas, lo que permitirá la participación comunitaria, la recomposición del tejido social y el fortalecimiento de la presencia del Estado en las regiones.

Los proyectos de inversión de capital en infraestructura tendrán un enorme potencial de generación de empleo, de los cuales se esperan 243.975 directos y 92.350 indirectos, así como un efecto positivo en el comportamiento de las economías locales (Fedesarrollo, 2013).

Lo anterior permite apreciar la importancia que representa para el desarrollo del país, acometer un proceso de reconstrucción sin precedentes y la potencialidad de modificar la visión del desarrollo sostenible, al reconocer las implicaciones que el riesgo de desastre tiene en los procesos de ordenamiento del territorio y la planificación de los sectores.

⁸ Dirección de Estudios Económicos, DNP

Teniendo en cuenta los anteriores aspectos, se hace necesaria la declaratoria de importancia estratégica del proyecto de inversión: “Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal – Decreto 4580 de 2010 nacional”, con el fin de asegurar la continuidad del proceso de reconstrucción que a la fecha adelanta el FONDO.

IV. OBJETIVO

Declarar de importancia estratégica el proyecto de inversión “Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la Ola Invernal – Decreto 4580 de 2010 Nacional” de conformidad con lo señalado por el artículo 10 de la Ley 819 de 2003 y el artículo 21 del Decreto 4730 de 2005.

V. DESCRIPCIÓN Y EJECUCION DEL PROYECTO

A. Descripción del proyecto

Las principales líneas de intervención se describen a continuación:

1. Mitigación del Riesgo (Macroproyectos)

Esta línea de intervención está conformada por cinco macroproyectos que se desarrollan en las áreas que presentaron una mayor afectación y que, por sus condiciones geográficas, responden al desarrollo de acciones de carácter intersectorial que involucran principalmente aspectos relacionados con el ordenamiento del territorio y la reducción del riesgo, tabla 2.

Tabla 2. Distribución de recursos en mitigación del riesgo

Postulación	Inversión (en miles de millones)
Canal del Dique	1.004,8
Jarillón de Cali	823,0
La Mojana	600,0
Gramalote	163,8
Río Fonce-San Gil	15,3
Total	2.606,9

Fuente: Fondo Adaptación

Canal del Dique

En este sistema hídrico el objetivo primordial será llevar a cabo obras de regulación de caudales para el control de inundaciones, controlar el ingreso de sedimentos y la recuperación ambiental, lo que incluye: mantenimiento de la navegación mayor, control de niveles de agua en el canal, control de la intrusión de la cuña salina⁹, mejoramiento de las conexiones ciénaga-ciénaga y ciénagas-canal del dique y mantenimiento de las condiciones de los accesos de agua potable y otros servicios en el área del Canal, así como obras de mejoramiento de las condiciones sociales de las poblaciones ribereñas del Canal del Dique.

Con la intervención en Canal del Dique se busca mejorar las condiciones de las 5.500 hectáreas afectadas en las zonas inundadas de Mahates, San Cristóbal, Arjona, San Estanislao de Kostka y Solplaviento, entre otros municipios de los departamentos de Bolívar y Sucre, y para ello ya se tienen contratados los estudios y diseños definitivos.

Unos de los proyectos más ambiciosos del FONDO es la Restauración del Sistema Canal del Dique, el cual tiene un área de influencia directa sobre cerca de 20 poblaciones beneficiadas.

⁹ La cuña salina corresponde a un fenómeno asociado con la entrada de agua marina en un río. En zonas de contacto entre agua dulce y agua salina, el agua dulce fluye sobre el agua marina debido a su diferencia de densidades y se separan por una zona de contacto difusa, la interfaz. Los perfiles verticales de salinidad por consiguiente, muestran salinidad cero en la superficie y salinidad oceánica cerca del fondo. Si hay una alteración del sistema, como por ejemplo una disminución del caudal del río, esta interfaz se traslada al interior, penetrando el agua marina debajo del agua dulce.

Es un proyecto estratégico para el desarrollo económico y ecológico de la Región Caribe Colombiano. Dentro de los alcances, el mismo incorpora el control del transporte de sedimentos, lo cual se constituye en el elemento fundamental para la supervivencia a largo plazo y la viabilidad de la bahía de Cartagena y la conservación ambiental del Parque Natural Islas del Rosario.

Jarillón de Cali

Con el fin de reducir el riesgo por inundación se tiene contemplado la intervención de la amenaza a través del reforzamiento y reconstrucción de jarillones, esto es, 17 Kilómetros del Jarillón de Aguablanca; 2 Kilómetros en el Río Cali y 6 Kilómetros del Canal Interceptor Sur. De manera complementaria, se tiene considerado reducir la vulnerabilidad social por medio de planes de gestión sociales en el Jarillón de Aguablanca y la Laguna de Pondaje, con un acompañamiento de aproximadamente 7.500 familias. Asimismo, se ha considerado el reasentamiento de población ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable.

En relación a la reducción de la vulnerabilidad de la infraestructura indispensable, se ha considerado intervenir la planta de tratamiento de agua residual, la planta de tratamiento de agua potable, la estación de bombeo Paso del Comercio y las edificaciones indispensables ubicadas en el Jarillón. Por último, se tiene previsto la recuperación hidráulica del sistema de drenaje y la regulación hídrica del Oriente de Cali.

Este proyecto se considera estratégico por el daño que podría generar una falla del Jarillón de Agua Blanca. Sin incluir la pérdida de vidas y el impacto nacional que tendría por las afectaciones en la ciudad de Cali, se ha cuantificado en unos siete billones de pesos los impactos que podrían derivarse ante una falla del jarillón, además de la pérdida de la bocatoma de agua que surte al 70% de la población de Cali. Asimismo, la imposibilidad de evacuar las aguas servidas que llegan a la planta de tratamiento de aguas residuales, puesto que esa infraestructura se destruiría junto con el Jarillón.

La Mojana

La región de La Mojana es un escenario de importancia estratégica para el país dado que se encuentra ubicada dentro de la llanura inundable de los ríos Cauca, San Jorge y Magdalena, con cobertura en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Córdoba y Sucre. Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para Todos”, estableció el programa de desarrollo integral para La Mojana, como un macroproyecto con impacto en el desarrollo regional y nacional, lo cual la convierte en prioridad para convocar a los diferentes actores en torno a su conservación y restauración, como alternativa para generar nuevas opciones de desarrollo social y económico, fortalecer la cohesión social y mejorar las condiciones de vida de la población de los municipios que la integran, así como reducir el riesgo de dicha población a los eventos de origen hidrometeorológico.

Para el desarrollo de este proyecto se requiere la formulación e implementación de un Plan de Acción basado en la evaluación del riesgo por inundación en un área que abarca los 11 municipios de la región de La Mojana, como base para la identificación de las medidas para la reducción integral del riesgo de orden estructural y no estructural¹⁰ que serán implementadas por el FONDO.

El proyecto en la región de La Mojana busca constituirse en una herramienta para articular acciones e intervenciones en torno al concepto de territorio seguro, que permita potenciar las capacidades de desarrollo local mediante el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento territorial y ambiental, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático. El proyecto será el eje para la puesta en marcha del Plan de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Territorial de La Mojana, en torno a un modelo mejor adaptado a las características hidrológicas de la región y a su potencial de regulación hídrica. La Mojana comprende un territorio de más

¹⁰ Entiéndase por medidas estructurales el desarrollo de acciones físicas como la construcción de jarillones o diques y medidas no estructurales la planificación del ordenamiento del territorio.

de un millón de hectáreas, en las cuales se concentraron las mayores afectaciones tras los efectos derivados del Fenómeno de “La Niña” 2010-2011.

Gramalote

En el municipio de Gramalote, tras los efectos derivados del Fenómeno de “La Niña” 2010 - 2011, se desencadenó un proceso de remoción en masa que destruyó su casco urbano. Dada la magnitud de los daños y la amenaza que los movimientos representan, se vio la necesidad de reasentar dicha población.

Este proyecto implica realizar estudios y diseños para el desarrollo del nuevo casco urbano, establecer la norma urbanística y la modificación del Esquema de Ordenamiento Territorial, diseños arquitectónicos de las soluciones de vivienda y del mobiliario urbano, así como la compra de los lotes, la construcción del casco urbano, la vía de acceso, el acueducto (línea de conducción), el emisario final de aguas residuales, la planta de tratamiento de agua potable y la planta de tratamiento de agua residual, entre otras acciones.

La reconstrucción de Gramalote es un símbolo de la capacidad del país para hacer frente a tragedias de esta magnitud, así como una oportunidad para poner en práctica lecciones aprendidas, en términos de políticas de ordenamiento territorial, de gestión público-privada, de comunicaciones, de diseño de infraestructura y de estructuración financiera de proyectos alrededor de la noción de hábitat y no únicamente de vivienda.

El proyecto de reasentamiento de Gramalote busca cumplirle a la población damnificada con el resurgir de su municipio, así como dejarle al país una política de reasentamientos que permita adaptar la normatividad a las particularidades de este proceso, que facilite además el retorno y que genere procesos de arraigo de la población, de reactivación económica y de entendimiento de la noción de corresponsabilidad en la gestión del riesgo.

2. Vivienda

Según REUNIDOS 568.438 personas reportaron afectación en sus viviendas, de las cuales 109.361 viviendas registraron destrucción total (35% en cascos urbanos, 27% en centros poblados rurales, 36% en zonas rurales dispersas, y 2% en proceso de identificación).

Para la reconstrucción de las viviendas destruidas o que requieren ser reubicadas dada su localización se llevará a cabo un esquema institucional en el que se desarrollen actividades en cuatro fases: Fase I: Verificación de la demanda (validación de REUNIDOS) e identificación de Oferta; Fase II: Definición de Planes de Intervención; Fase III: Acompañamiento social y socialización y; Fase IV: Ejecución (incluye supervisión y control). Con base en el desarrollo de la primera fase se determinó que las intervenciones a realizar serán para proveer 58.087 soluciones de vivienda.

El sector de vivienda es el componente más vulnerable del hábitat con mayor participación en los daños (44%). Le siguen la infraestructura (38%); los servicios sociales y de administración pública (11%) y los sectores productivos (7%)¹¹. Las viviendas destruidas reflejan el impacto social del desastre, debido a la cantidad de personas que quedaron sin techo.

Según REUNIDOS, 69% de los daños en las viviendas habrían sido causados por inundación, 14,8% por deslizamiento, 8% por vendaval y 2,3% por avalancha. Las inundaciones fueron la característica del daño en Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre y Chocó; las avalanchas y deslizamientos fueron particularmente intensos en Boyacá, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander y Santander y; los vendavales en Cauca, Huila, Putumayo, Quindío y Valle del Cauca (BID y CEPAL, 2012).

El FONDO, en materia de vivienda, ha fortalecido sus acciones en las regiones geográficas altamente afectadas por los efectos derivados del Fenómeno de “La Niña” 2010-

¹¹ Valoración de daños y pérdidas: Ola invernal en Colombia 2010-2011, documento elaborado por el BID y la CEPAL, 2012.

2011, esto es, Depresión Momposina, La Mojana, Canal del Dique, Magdalena Medio, Litoral Caribe y zona bananera, Sinú, Chocó-Pacífico, Valle del Río Cauca y municipios ubicados en áreas de montaña en la región Andina. La prioridad es la atención inmediata a las 469 familias que habitan en alojamientos temporales y que reportan su vivienda como destruida según Colombia Humanitaria y los censos oficiales.

Dada la severidad de los daños, la proporción entre hogares con vivienda destruida y vivienda averiada es mayor en zonas rurales (0,28 frente a 0,18 en zonas urbanas), por tanto, el fortalecimiento de los instrumentos de planificación para la habilitación de suelo, la incorporación del riesgo como criterio para delimitar el suelo urbano o de expansión para vivienda social, entre otros, son hoy gestión del FONDO dentro del proceso de reconstrucción de vivienda.

3. Transporte

El objetivo de las intervenciones en el sector transporte es generar soluciones definitivas a “los problemas de exposición de la infraestructura vial. En particular, se busca que la solución para problemáticas recurrentes (...) sea fruto de un consenso intersectorial. Así mismo, se convertirá en una oportunidad para hacer rectificación de trazados, diseño y construcción de tramos nuevos. Los proyectos comprendidos en esta fase son obras de ingeniería de mayor duración y complejidad que pueden extenderse hasta 2018, dependiendo de los estudios y diseños, así como de los procesos de contratación”¹².

En la tabla 3 se presentan las inversiones previstas que incluyen tanto proyectos de gran envergadura como la intervención de sitios críticos:

¹² Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, “Prosperidad para Todos”

Tabla 3. Intervenciones sector transporte

Nombre	Número de proyectos	Inversión (en miles de millones)
Programa Nacional de Atención de Sitios críticos de la red vial	48 (incluye red férrea del Pacífico)	1.078,9
Variante Villeta – Honda	1	350,0
Puente Yatí	1	202,9
Recuperación carretera Málaga - Los Curos	1	138,0
Puente Gambote	1	110,0
Programa de Atención de Puentes	24	94,0
Viaducto Mesones	1	60,0
Viaducto Los Chorros	1	38,8
Estructuración primer grupo de corredores	8 (incluye diseños e Interventoría)	22,3
Estructuración segundo grupo de corredores	5	15,0
Total	92	2.110,0

Fuente: Fondo Adaptación

La Red Vial Nacional y Férrea tuvo una gran afectación tras los efectos derivados del Fenómeno de “La Niña” 2010-2011, en donde se presentaron derrumbes, inundaciones y avalanchas que generaron pérdidas de banca, socavaciones por crecientes, pasos restringidos o cierres totales de las carreteras, lo que ocasionó entre otros la suspensión en un 80% de la operación férrea de los corredores rehabilitados y, según informe de la CEPAL, se estimó que los daños ascendieron a más de \$1,3 billones y para mitigar su impacto se requieren inversiones por más de \$6 billones de pesos.

Así, el FONDO con el apoyo del Ministerio de Transporte, del INVIAS y de la ANI se encuentran trabajando para dar solución definitiva a los problemas presentados en la infraestructura vial y férrea, mediante la ejecución de proyectos estratégicos priorizados y seleccionados, con obras tendientes a la mitigación y prevención de riesgos que disminuyan la probabilidad de cierres y/o pasos restringidos, reduciendo al máximo la vulnerabilidad de esta infraestructura, para lo cual se atenderán cerca de 85 tramos de carreteras en 23 Departamentos del País; con proyectos de la envergadura del Túnel de Cocoló (Villeta-Honda), el Puente Yatí (Bolívar), el Puente Gambote (Bolívar), el viaducto de Mesones (Caldas) y el viaducto de los Chorros (Cajamarca-Calarcá), entre otros.

4. Educación

El objeto de esta línea de acción es la intervención de instituciones educativas que deben ser reconstruidas y/o reubicadas. Asimismo, de forma complementaria se ha contemplado un tratamiento integral de la infraestructura del sector, con el fin de articular los servicios prestados por el ICBF, Coldeportes y el Ministerio de Cultura alrededor de la sede educativa, estrategia que denominada DICE (Deporte, Infancia, Cultura y Educación). El monto de estas inversiones asciende a \$666,7 mil millones, con los cuales se atenderán 17 Departamentos afectados.

De las 1.112 sedes educativas que fueron clasificadas para ser reconstruidas o reubicadas, el FONDO priorizó su intervención en 361 de ellas. Asimismo, es importante resaltar que este tipo de intervención bajo la estrategia DICE no tiene precedente en el sector educativo en los últimos años. De igual manera, es prioritaria la reconstrucción de las sedes para normalizar la prestación del servicio en las zonas afectadas, que en su mayoría se encuentran en zona rural.

5. Acueducto y Saneamiento Básico

Los efectos derivados por el Fenómeno de “La Niña” 2010-2011 generó daños en la infraestructura de los sistemas de acueducto y alcantarillado de 159 municipios, lo cual, a su vez, causó la interrupción parcial o total de la prestación de dichos servicios, provocando riesgos sanitarios y de salubridad pública para las poblaciones afectadas. Por ello, se identificó la necesidad de hacer intervenciones por parte del FONDO en 22 Departamentos, a través de 242 proyectos (tabla 4).

Tabla 4. Intervenciones Acueducto y Saneamiento Básico

Nombre	Meta	Inversión (en miles de millones)
Sistemas de Acueducto	155	214,6
Sistemas de Alcantarillado	87	299,7
Total	242	514,31

Fuente: Fondo Adaptación

Con el fin restablecer y mejorar las condiciones de prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado y reducir la vulnerabilidad del sector, se requiere la rehabilitación y

reconstrucción de la infraestructura de los sistemas afectados. Estas inversiones son de vital importancia, ya que permitirán la continuidad en el suministro de agua así como la recolección y disposición de las aguas residuales de manera adecuada, incidiendo de manera positiva y en forma directa en el bienestar, la salud y un mejor nivel de vida de aproximadamente 10,8 millones de habitantes.

6. Reactivación Económica

Para la rehabilitación económica de los sectores agrícolas y pecuarios afectados por los efectos derivados del Fenómeno de “La Niña” 2010-2011, esto es, 603.895 hogares con pérdidas agropecuarias, 324.058 fincas afectadas, 8.902 locales comerciales, 1.309 fábricas y 1.714 bodegas, se prevé el desarrollo de las intervenciones descritas en la tabla 5.

Tabla 5. Intervenciones en reactivación económica

Nombre	Meta	Inversión (en miles de millones)
Distritos de adecuación de tierras	4	338,4
Proyectos Regionales de Reactivación Económica - REACTIVAR	87	88,6
Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático	54 sistemas de producción	30,0
Alianzas Productivas	101	14,1
Oportunidades Rurales	258	6,9
Total		478,0

Fuente: Fondo Adaptación

Con relación a los proyectos de construcción y puesta en ejecución de distritos de adecuación de tierras, se debe resaltar que estos cuentan con estudios de factibilidad concluidos, en promedio, hace más de 10 años, por lo que han perdido validez. Por ello, el FONDO contratará la actualización de los mismos y partiendo de estas actualizaciones, en los casos a los que haya lugar, contratará el diseño, la construcción y la puesta en operación correspondiente, el valor de las adecuaciones se estipula en \$338,4 mil millones. Los Distritos a ser intervenidos son descritos en la tabla 6.

Tabla 6. Distritos de Adecuación de Tierras

Distrito	Departamento	Área (ha)	Familias beneficiadas
Barranquillita – Bajirá	Antioquia	26.445	750
Firavitoba	Boyacá	4.200	780
Magará	Santander	10.000	545
Pamplonita	Norte de Santander	5.800	350
Total	4	46.445	2.425

Fuente: Fondo Adaptación

Se espera que con su puesta en operación, además de los beneficios directos listados en el cuadro anterior, los distritos actúen como catalizadores del desarrollo local y regional.

Las inversiones del sector en reactivación económica permitirán la adecuación de 46.445 hectáreas a través del diseño y construcción de 4 distritos de adecuación de tierras; permitirán poner a disposición del sector agropecuario, la validación y ajuste tecnológico de 54 sistemas de producción adaptados al cambio climático en 18 departamentos y permitirán la atención de más 100.000 pequeños productores agropecuarios afectados, a través de la ejecución de los Programas REACTIVAR, Apoyo a Alianzas Productivas y Oportunidades Rurales.

7. Medio Ambiente

Las inversiones buscan fortalecer los procesos de ordenamiento ambiental del territorio, como estrategia fundamental para reducir las condiciones de riesgo en las principales cuencas que fueron impactadas por el Fenómeno de “La Niña” 2010-2011, a través de la formulación y/o actualización de 130 Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), y la implementación de acciones enmarcadas en estos mismos instrumentos como son:

- La delimitación de humedales y páramos en dichas cuencas para la protección o regulación de su ocupación, como medida de prevención del riesgo.
- El diseño e implementación de una red hidrometeorológica de alertas tempranas en las cuencas priorizadas y su respectiva herramienta de información, que permita alinear los procesos de planificación y los sistemas de alerta temprana y así orientar inversiones sostenibles hacia la reducción de riesgos, para ello se contará con la instalación de 210 nuevas estaciones y la repotenciación de 247 estaciones.
- La recuperación ambiental, rehabilitación y protección de áreas de regulación y recarga hídrica prioritarias para prevenir y mitigar inundaciones, deslizamientos y avalanchas.

Estos proyectos apuntan a un adecuado ordenamiento ambiental del territorio, que incorpora el componente de gestión del riesgo como determinante ambiental en las políticas de desarrollo. En la tabla 7 se presentan las inversiones para el sector.

Tabla 7. Intervenciones Sector Ambiente

Nombre Postulación	Inversión (en miles de millones)
Formulación e implementación de acciones de ordenamiento ambiental del territorio en las cuencas hidrográficas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011	289,87
Recuperación ambiental, rehabilitación y protección de áreas de regulación y recarga hídrica prioritarias para prevenir y mitigar inundaciones, deslizamientos y avalanchas	78,00
Total	367,87

Fuente: Fondo Adaptación

Dentro de los alcances del FONDO relacionados con la mitigación y prevención del riesgo, se hace necesario considerar los procesos de ordenamiento ambiental como estrategia fundamental para reducir las condiciones de riesgo en las principales cuencas que fueron impactadas por los efectos derivados del Fenómeno de “La Niña” 2010-2011.

A través de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, POMCA, se realizará la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna, y el manejo de la cuenca, con el propósito de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de los recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico.

Con la delimitación de los páramos, incorporada en los POMCA se constituirán los determinantes ambientales en los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, evitando que se desarrollen actividades productivas que contribuyan a su degradación y por lo tanto a la pérdida de su capacidad de regulación hídrica. La delimitación de los humedales permitirá que en los POT, los municipios tengan en cuenta que en áreas de ecosistemas de humedal no se debe permitir asentamientos humanos, ni usos agropecuarios o actividades que puedan verse afectadas durante épocas invernales.

Con el proyecto de restauración/reforestación, se contribuirá a la restauración y rehabilitación de las zonas degradadas dentro de las cuencas. Y finalmente, las inversiones del sector ambiental complementarán un sistema de alertas tempranas de origen hidrometeorológico, que pueda alertar a la población y salvar la vida y bienes de las personas ante eventos climatológicos extremos.

8. Salud

Producto del Fenómeno de “La Niña” 2010-2011, se presentaron importantes afectaciones en Instituciones prestadoras de Salud, IPS, tanto en su infraestructura física, como en su dotación, afectando el acceso a dicho servicio a cerca de un millón de personas. El monto de las inversiones asciende a \$323,9 mil millones, con los cuales se atenderán 14 Departamentos afectados, con la intervención de 67 IPS y un muro de contención para el Hospital San Francisco de Ibagué.

De la reconstrucción y dotación de las IPS a cargo del FONDO, depende la prestación de servicios de salud en 68 municipios, permitiendo beneficiar con asistencia médica a una

población aproximada de 1.835.562 habitantes, dándole así respuesta en infraestructura en salud a las regiones afectadas.

B. Ejecución

Para el desarrollo del proyecto, el FONDO ha suscrito dos contratos de Fiducia¹³ de administración y pagos a través de un Patrimonio Autónomo, por medio del cual se ejecutarán los recursos.

VI. ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO

La financiación de los proyectos que ejecuta el FONDO proviene de los recursos de inversión previstos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo para la entidad. El monto de las inversiones asciende a un total de \$9,8 billones que corresponden a los \$9,3 billones distribuidos por la Junta Directiva del FONDO para el periodo 2011-2018 y \$500 mil millones a costos financieros.

Las inversiones necesarias para adelantar los proyectos implican recursos de ocho vigencias fiscales (2011 – 2018), de acuerdo con la distribución de la tabla 8.

Tabla 8. Distribución de recursos por vigencias fiscales

Cifras en miles de millones

Proyecto de inversión	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal	200	1.007	860	1.000	1.500	2.000	1.733	1.500

Fuente: Fondo Adaptación

¹³ La Previsora y Consorcio FADAP, Banco de Occidente y Banco Popular

Durante las vigencias 2011, 2012 y 2013 se han apropiado recursos por valor de \$2,06 billones de los cuales se han comprometido \$1,6 billones quedando un saldo por comprometer en 2013 por valor de \$400 mil millones.

De acuerdo con lo anterior, el FONDO tramitará unas vigencias futuras para las vigencias 2014-2018 por valor de \$7,73 billones, los cuales contemplan \$500 mil millones correspondientes a costos financieros, tabla 9. Asimismo, estas vigencias son acordes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Tabla 9. Distribución de recursos 2014 - 2018

Cifras en miles de millones

Proyecto	2014	2015	2016	2017	2018
Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la Ola Invernal - Decreto 4580 de 2010 Nacional	\$ 1.000	\$ 1.500	\$ 2.000	\$ 1.733	\$ 1.500

Fuente: CONFIS, 26 de septiembre de 2013

Es importante señalar que el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, en la sesión del 26 de septiembre de 2013 otorgó aval fiscal para la declaratoria de importancia estratégica del proyecto “Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal – Decreto 4580 de 2010 nacional” (anexo 1).

VII. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Declarar de importancia estratégica el proyecto de inversión “*Construcción y Reconstrucción de las Zonas Afectadas por la Ola Invernal – Decreto 4580 de 2010 Nacional*”

2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al DNP y al Fondo Adaptación realizar las acciones necesarias para adelantar el trámite correspondiente para la aprobación de las vigencias futuras requeridas para la total financiación y ejecución del proyecto.

3. Solicitar al Fondo Adaptación mantener los mecanismos de coordinación e información que han venido siendo utilizados con los Ministerios y demás entidades que tengan competencia sobre el desarrollo y avance de los proyectos.