



IDEAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN: DE LA EMERGENCIA A LA TRANSFORMACIÓN



IDEAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN: DE LA EMERGENCIA A LA TRANSFORMACIÓN

Introducción

1

Inversión: movilizandolas mejores
capacidades para un futuro distinto

2

Visión y gerencia

3

Agilidad normativa

4

Aprendizajes de otras latitudes

5

Conclusiones y recomendaciones

6

Referencias

7

Anexos



1 Introducción

El terremoto del 10 de agosto de 2026 es una tragedia de dimensiones tales que nos obliga a replantearnos las prioridades que tendremos durante los siguientes años a nivel nacional, regional, público y privado. Según la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), con corte al 1.º de septiembre, el fenómeno natural había afectado 498 municipios de 16 departamentos y dejado 331 personas fallecidas y 4.519 heridas. También se reportaban 200.929 viviendas averiadas y 37.542 destruidas, además de 5.871 edificaciones averiadas y 651 colapsadas (UNGRD, 2026a).

Para los cinco departamentos más afectados —Chocó, Valle del Cauca, Risaralda, Quindío y Caldas—, se estiman pérdidas físicas directas por COP 30 billones: COP 24,5 billones en edificaciones y COP 5,5 billones en infraestructura. El Valle del Cauca concentra las mayores pérdidas absolutas, con cerca de COP 19,5 billones, mientras Chocó presenta la mayor afectación relativa en edificaciones, equivalente al 19 % del valor expuesto. Dentro de la infraestructura, las pérdidas se concentran en energía (COP 2,34 billones), vías y ferrocarriles (COP 1,82 billones), agua y saneamiento (COP 717.000 millones) y puertos y aeropuertos (COP 663.000 millones) (Bernal et al., 2026)¹.

La recuperación exigirá movilizar durante los próximos años una cantidad excepcional de recursos públicos y privados y en esa medida nos hace plantearnos la pregunta de qué transformación queremos lograr. Hablar de reconstrucción implica reemplazar aquello que fue afectado por el sismo, hablar de transformación nos lleva a soñarnos un territorio diferente al que encontró el terremoto y usar esta crisis como una oportunidad de desatrasar a muchos municipios y darles un sentido de desarrollo distinto. Este esfuerzo nos implica

trabajar en dos frentes, y hacerlo casi simultáneamente: por una parte, recuperar con rapidez los servicios esenciales y la producción, y por otra, pensar en un territorio que conecta a los productores con sus mercados de manera eficiente, construir infraestructura integral y segura de educación, pensada para la transición demográfica y teniendo en cuenta las capacidades de las diferentes regiones, pensar en una red de servicios de salud que atienda aquellas precariedades que ya sabíamos que existían, atender con energía a comunidades restringidas, y hacer todo lo anterior mitigando los riesgos de futuros desastres.

Para lograr una transformación ambiciosa de nuestros territorios, es fundamental que recordemos lo que aprendimos de las tragedias del pasado: es necesario tener una visión integral de la recuperación del territorio y ser capaces de no pensar solo en reponer, sino en potenciar. Es importante entonces que las soluciones no se aborden en sectores o silos de reconstrucción (por ejemplo, viviendas, escuelas, carreteras), sino trazar un mapa integral del futuro que queremos, incluyendo la mitigación de vulnerabilidades futuras bajo un principio de adaptación a los choques que el cambio climático y otras fuerzas han generado.

Un proceso exitoso debe medirse por una parte por su capacidad para restablecer la vida económica y social de las personas pero sobre todo porque marque un hito en sus memorias del momento en que se les abrieron otros caminos de desarrollo. Para lograrlo proponemos concentrarnos en tres elementos: inversión; visión y gerencia; y agilidad normativa.

Usemos esta oportunidad para tener nuevos sueños, y apalanquémonos en nuestros aprendizajes del pasado para que esta vez podamos volverlos realidad.

1. Estas cifras son estimaciones tempranas de daños directos y deberán complementarse con inspecciones y valoraciones detalladas.



Los riesgos

Para dimensionar los efectos económicos de estas tragedias, vale la pena mirar los impactos de los terremotos de 1999 y 2026. El del Eje Cafetero, de enero de 1999, afectó a 28 municipios y produjo daños materiales por COP 1,59 billones, equivalentes al 2 % del producto interno bruto (PIB) nacional de 1998 y al 35 % del PIB regional del mismo año (Cuervo, 2002). En el caso del episodio más reciente, las repercusiones se extendieron sobre 498 municipios de 16 departamentos (UNGRD, 2026a), y las estimaciones preliminares de daños materiales oscilan entre COP 30 y 40 billones, lo que corresponde a alrededor del 1,5 % o 2 % del PIB nacional según declaraciones del director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) Julián Buitrago.

Asimismo, el desastre podría restar hasta 0,27 puntos porcentuales (pp) al crecimiento del PIB en 2026, con caídas de entre 1,48 pp y 2,50 pp en los cinco departamentos examinados por ser los más afectados, que concentran el 14,5 % del PIB nacional según Lumen Economic Intelligence (2026). De la experiencia del terremoto de 1999 en el Eje Cafetero, aprendimos que es muy importante que la recuperación de capacidades considere que una porción muy amplia de las pérdidas se da en el tejido privado. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) casi COP 2 de cada COP 3 de los daños del Eje Cafetero correspondieron al sector privado (Cepal, 1999). La reconstrucción, por tanto, debe recuperar in-

fraestructura pública y también debe evitar que desaparezcan empresas, empleos y capacidad productiva.

El daño de un terremoto no termina cuando deja de temblar; sigue creciendo mientras la atención se tarda, y se propaga cuando los hospitales que no pueden atender pierden a su personal, pequeñas unidades productivas cierran, hay trabajadores que migran y se presentan baches en el proceso educativo de las niñas y los niños. Las pérdidas iniciales, por lo tanto, cuentan solo una parte de la historia. Así, por ejemplo, después del terremoto de Chile de 2010 los daños en la infraestructura vial redujeron las exportaciones de las empresas afectadas, sobre todo por la caída en el número de despachos (Volpe y Blyde, 2013). Asimismo, existen otros costos que no se cuentan en dinero, como el de un semestre escolar perdido. En definitiva, cada mes que tardamos en restablecer elementos esenciales convierte un daño temporal en uno permanente.

A lo anterior se suma que el terremoto golpeó territorios que ya acumulaban rezagos de infraestructura, conectividad, acceso a servicios, desarrollo productivo y capacidad institucional, reflejados en indicadores como el PIB per cápita (de COP 14,3 millones anuales en el Chocó, en contraste con los COP 34,9 millones a nivel nacional). La reconstrucción enfrenta, por tanto, la doble tarea de recuperar lo que el sismo destruyó sin perpetuar las vulnerabilidades que ya existían.

Las oportunidades

Volver a levantarnos y aprovechar esta coyuntura para mejorar las sendas de desarrollo de estos territorios requiere pensar en el largo plazo. En este documento se proponen tres elementos fundamentales para organizar la reconstrucción: movilizar recursos y capacidades, tomar decisiones con una visión territorial, ambiciosa y de largo plazo, y crear las condiciones para convertir esta oportunidad en soluciones de alto impacto.

Algunas experiencias en el mundo nos dan una idea del alcance que una estrategia integral, con ejecución sistemática y ordenada puede brindarnos. A principios de 1953 el Mar del Norte elevó sus niveles 4,55 metros por encima de lo normal y empujó agua y tierra por encima de los diques de protección

afectando a Bélgica, Países Bajos y Reino Unido. El impacto más fuerte fue en el sur de Holanda. Este es un ejemplo de recuperación convertida en transformación institucional permanente. La respuesta no fue solo reconstruir, sino rediseñar la relación del país con el riesgo mediante los Delta Works, un sistema de diques y barreras que todavía hoy es el estándar mundial de gestión de riesgo de inundación.

Este es el tipo de ambiciones que debemos imaginar, planear, ejecutar y cuidar, en un proceso que se extenderá en el tiempo y traspasará ciclos electorales, sobre todo a nivel local, y que por lo tanto debe velar por su continuidad, transparencia y protección.



Las palancas

- **Visión y gerencia: repensar territorios en lugar de hacer listas de obras.** El objetivo no debe ser sumar proyectos independientes, sino conseguir que cada territorio vuelva a funcionar y tenga mejores condiciones para desarrollarse. Esto exige gerencia, un portafolio único de reconstrucción y criterios claros de priorización que conecten educación, salud, energía, vías, conectividad y actividad productiva. La unidad de análisis debe ser el territorio y su funcionamiento; no cada obra por separado.
- **Inversión: movilizar recursos, activos y empresas.** La reconstrucción no puede descansar únicamente sobre el Presupuesto General de la Nación. Se necesita movilizar recursos territoriales y privados, pero también capacidades que ya existen: empresas, maquinaria, equipos y conocimiento. Instrumentos como impuestos, regalías, incentivos a la inversión y mecanismos de participación privada deben permitir ampliar la capacidad de respuesta y, al mismo tiempo, acelerar la recuperación de la actividad productiva.
- **Agilidad normativa: hacer en meses lo que normalmente toma años, gestionando el riesgo.** La reconstrucción no puede quedar atrapada en los tiempos ordinarios de estructuración, aprobación y ejecución. El reto es reducir trámites repetidos, trabajar procesos de manera simultánea, utilizar proyectos tipo y llevar capacidad técnica a los territorios. El principio es simplificar la estructuración, pero no la evaluación. La urgencia debe eliminar tiempos muertos sin perder de vista la gestión de riesgo, que protege precisamente las vulnerabilidades futuras, los recursos públicos y la confianza ciudadana. La tecnología hoy nos permite cosechar muchas eficiencias y trazabilidad de tal forma que los agentes de la inteligencia artificial (IA) permitan minimizar las ineficiencias.



2 Inversión: movilizand las mejores capacidades para un futuro distinto

La reconstrucción exigirá una inversión extraordinaria en un momento en que el espacio fiscal del país es particularmente estrecho. Las ayudas monetarias y los recursos de emergencia pueden atender las necesidades inmediatas de los hogares, pero la siguiente etapa será mucho más intensiva en inversión pues habrá que reconstruir colegios, hospitales, vías y redes de servicios, recuperar infraestructura productiva e inyectar recursos a dicho tejido productivo.

La experiencia reciente muestra la presión que pueden generar choques extraordinarios sobre las finanzas públicas: durante la pandemia, el déficit del Gobierno nacional central pasó de 2,5 % del PIB en 2019 a 7,8 % del PIB en 2020, mientras la

deuda neta aumentó de 48,3 % a 60,4 % del PIB (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Minhacienda], 2021).

El desafío, por tanto, va más allá de conseguir más recursos públicos; consiste en multiplicar la capacidad de inversión disponible movilizand, además del Presupuesto General de la Nación, recursos territoriales, regalías, obligaciones tributarias, capital privado, capacidad empresarial y activos productivos que ya existen. En esa misma medida es importante diseñar un portafolio eficiente de fuentes de financiación. Para ello es fundamental primero definir qué necesita el territorio y después determinar cuál es el instrumento más eficiente para financiarlo. Este ejercicio debería converger en un mismo Portafolio Único de Reconstrucción.

2.1. Reconstrucción por impuestos: un instrumento existente en un contexto diferente

Obras por impuestos (Oxl) ha sido un programa exitoso que podría adaptarse a las necesidades inminentes de la reconstrucción y ofrece uno de los puntos de partida más inmediatos. Este mecanismo permite que los contribuyentes desarrollen proyectos de inversión pública con cargo a su obligación del impuesto sobre la renta, bajo las modalidades previstas en la legislación colombiana (Congreso de Colombia, 2016; Presidencia de la República de Colombia, 2021).

Entre 2018 y 2025, se han aprobado 527 proyectos por valor de COP 4,1 billones (COP 2,81 billones en municipios bajo programas de desarrollo con enfoque territorial [PDET] y COP 1,3 billones en las zonas más afectadas por el conflicto armado [Zomac]). Así se pasó de 22 proyectos por COP 219.500 millones en 2018 a 119 proyectos por COP 1,13 billones en 2025, de manera que el número anual de estas iniciativas se multiplicó por 5,4, y el valor movilizado, por 5,1 (Agencia de Renovación del Territorio [ART], s. f.-b).

En una evaluación del mecanismo entre 2018 y 2023 (DNP, 2024) se identificó que Oxl generó mejoras claras en las condiciones percibidas por los beneficiarios, especialmente en

educación. Por ejemplo, el 93,2 % de las instituciones educativas beneficiadas reportó avances significativos en sus sedes tras las intervenciones (73,7 % percibió aumento de matrícula, y 87,7 %, un incremento en asistencia).

Oxl, sin embargo, es un instrumento que consume espacio fiscal “en el margen” en la medida en que las obras que puede realizar la empresa privada no necesariamente corresponden al acervo de necesidades fiscales que ha priorizado el Estado. Por lo tanto, los impuestos que se “sacrifiquen” para la construcción de las obras en cuestión dejan de financiar las necesidades presupuestales y hacen que sea necesario pensar en la sostenibilidad fiscal de la propuesta.

En el caso de la reconstrucción es importante adaptar Oxl para lograr que este mecanismo se dedique al gasto que ya haya sido priorizado por la autoridad fiscal. En este caso el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) puede aprobar una asignación extraordinaria destinada específicamente a la reconstrucción, según el espacio fiscal que pueda dedicar a ello y en los tiempos en que sea pertinente.



El banco de proyectos por financiar mediante un modelo de reconstrucción por impuestos (REXI) deberá estar coordinado por el Ministerio de Hacienda, el DNP, y la agencia que esté encargada de centralizar y dirigir la reconstrucción. Esta agencia deberá administrar la base de datos y mantener una visión sistémica de esta. Del mismo nivel de importancia será la articulación con el nivel territorial para lograr la mayor focalización de los recursos, los cuales deberán estar armonizados y cuantificados en el Presupuesto General de la Nación, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Finalmente, la agencia a cargo de esta información debe levantar un mapa de aquella infraestructura prioritaria y que en cualquier caso tendría que ser financiada con cargo a recursos públicos para alimentar el banco de proyectos, contemplando la posibilidad de admitir propuestas privadas que resuelvan las necesidades identificadas con mayor eficiencia.

A diferencia del esquema ordinario de Oxl, en el que la vinculación de los contribuyentes está sujeta a ventanas específicas del año según la opción (fiducia –entre febrero y marzo–, o convenio –en marzo o agosto–)(ART, s. f.-a), REXI debería habilitar una ventana extraordinaria y continua durante el periodo de recons-

trucción. De esta forma, a medida que se identifiquen, estructuren y prioricen proyectos, estos podrían incorporarse al banco y las empresas interesadas presentarían sus solicitudes para ejecutarlos, sin tener que esperar al siguiente corte o ventana del mecanismo ordinario Oxl. Esto permitiría iniciar los proyectos prioritarios tan pronto estén listos y acelerar la reconstrucción.

Es también factible establecer un porcentaje mayor de descuento tributario para las obras específicamente priorizadas por el Gobierno y uno menor para aquellas que resuelvan problemas de maneras que no habían sido anticipadas pero que resulten eficientes en términos de gasto público. Esto implica, evidentemente, una íntima coordinación entre las entidades mencionadas. También se exige un alto nivel de articulación con las agencias de licenciamiento nacional, regional y local, quienes deberán tener un proceso especial y expedito para los proyectos que hayan sido aprobados.

Finalmente, todo el sistema de reconstrucción tendría que estar administrado con herramientas de IA que permitan que el ente a cargo de la reconstrucción pueda hacer seguimiento detallado de cada uno de los contratos, aun si están ejecutados por privados, y rendir cuentas en tiempo real a la población.

2.2. Sistema General de Regalías (SGR) y sus reglas para las emergencias

El SGR constituye una de las principales fuentes de financiación subnacional para la inversión pública en Colombia. Bajo el marco de la Ley 2056 de 2020 y su Decreto Reglamentario 1821 de 2020, el sistema profundizó la autonomía de alcaldes y gobernadores en la priorización y la aprobación de proyectos de inversión directa.

En condiciones ordinarias, el ciclo de proyectos en el SGR es prolongado. Sin embargo, ante la declaratoria formal de un desastre o estado de excepción, Minhacienda y el DNP tienen la potestad de activar mecanismos de intervención y flexibilización fiscal. Estos instrumentos permiten agilizar las decisiones en los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), utilizar saldos no comprometidos y reorientar recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) hacia la reconstrucción y mitigación inmediata.

El régimen de excepción en la estructuración: Acuerdo 012 de 2024

El marco normativo del SGR cuenta con una vía expedita estipulada en el Acuerdo 012 de 2024 de la Comisión Rectora del SGR. Aunque este documento fija los requisitos generales para viabilizar proyectos de inversión, su artículo 4.1.2.2.9 establece un régimen diferenciado para iniciativas orientadas a la respuesta y reconstrucción tras la declaratoria de calamidad pública o desastre.

Mientras que un proyecto ordinario en Fase III requiere una exhaustiva batería de estudios de detalle, el régimen de excepción exime de la presentación de estos insumos extensos. Al articularse directamente con el Plan de Acción Específico (PAE) para la reconstrucción, la norma reconoce la urgencia de la ejecución y elimina la duplicidad de trámites, permitiendo la radicación con esquemas técnicos simplificados.



Fricciones administrativas y cuellos de botella operativos

- **La barrera de la Metodología General Ajustada (MGA).** El requisito ineludible de formular y registrar iniciativas en la plataforma MGA del DNP representa un cuello de botella para las entidades territoriales de menor desarrollo relativo. Según la caracterización de tipologías territoriales del DNP (2025), las entidades de categorías 4 y 5 concentran las capacidades institucionales y técnicas más bajas del país. Esta vulnerabilidad es aún más acusada si se considera que el 87,9 % de los municipios colombianos pertenecen a la categoría sexta, caracterizados por una alta dependencia fiscal y un déficit de personal especializado para la estructuración de proyectos en plataformas normativas rígidas (Delgado et al., 2020).
- **Incertidumbre procedimental y aplicación de la norma ordinaria.** Persiste un obstáculo operativo derivado del desconocimiento del régimen de excepción del Acuerdo 012 de 2024 por parte de los estructuradores locales y las secretarías técnicas de los OCAD. Ante el temor a hallazgos o sanciones de los órganos de control, estas instancias suelen aplicar de forma inercial las listas de chequeo ordinarias, sometiendo las iniciativas de emergencia a verificaciones innecesarias que paralizan el flujo de fondos.

En el anexo 1 presentamos seis soluciones para enfrentar estos desafíos y ejecutar con agilidad la reconstrucción.

2.3. Movilizar inversión y producción

La reconstrucción de infraestructura será insuficiente si, mientras ocurre, desaparecen las empresas que generaban empleo e ingresos en los territorios. Colombia cuenta con mecanismos de protección financiera estructurados para financiar emergencias. Desde 2018 opera un esquema de bonos catastróficos que proveyó USD 400 millones de cobertura sísmica a través de la Alianza del Pacífico (2018). Asimismo, tras el más reciente sismo se activó la Línea de Desembolso Contingente del Banco Mundial por USD 200 millones (escalable a USD 450 millones) para caja líquida inmediata (Banco Mundial, 2025). Estos mecanismos operan mediante modelación estocástica en la Plataforma de Evaluación Probabilística de Riesgos (Capra por su sigla en inglés) y el Registro Único de Damnificados, que determinan la calidad de focalización de cada peso transferido. El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo (Ley 1523 de 2012) constituye la primera fuente de recursos financieros, con presupuesto ordinario y reservas de contingencia.

De igual forma, la retención de empleo es tan crítica como la reconstrucción de infraestructura porque sin dicha seguridad los estos motores productivos no pueden funcionar. Por ejem-

plo, en 2020, el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) benefició a 99.339 empleadores y a 2.419.889 empleados en el marco de la pandemia por COVID-19. Esta respuesta a la coyuntura, según una evaluación del Banco de la República, elevó la probabilidad de supervivencia empresarial 4 pp, concentrando efectos positivos en micro y pequeñas empresas (Baena, 2022). El referente internacional del PAEF es el Earthquake Support Subsidy, ejecutado en Nueva Zelanda tras el terremoto de Christchurch de 2011. La iniciativa benefició a 20.000 empleados y a 50.000 trabajadores, y una evaluación de Motu determinó que el programa disminuyó significativamente la migración laboral hacia fuera de la región y permitió que tres años después los trabajadores tuvieran mayores probabilidades de empleo e ingresos acumulados estables (Fabling et al., 2016).

Otro mecanismo que se ha utilizado en circunstancias similares en el pasado es el de los incentivos tributarios. Sin embargo, los resultados en este caso son mixtos, y en el presente escenario fiscal no existe espacio para este tipo de figuras. En el anexo 2 se presenta dicha evidencia.



2.4. Las asociaciones público-privadas (APP)

Colombia tiene una larga tradición en la estructuración de proyectos de APP con un amplio reconocimiento a nivel internacional, sobre todo en lo referente a proyectos de infraestructura de transporte (Banco Mundial, 2024; The Economist Impact y Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2024). Bajo este mecanismo, reglamentado a través de la Ley 1508 de 2012, el país ha logrado un avance importante en la provisión de infraestructura de transporte, en el que la inversión privada ha desempeñado un rol fundamental. De hecho, entre 2015 y 2020, aproximadamente COP 49 de cada COP 100 destinados a proyectos de esta clase provinieron del sector privado (Fedesarrollo, 2023).

La extensión de las APP para la construcción de infraestructura social de cara a la reconstrucción es fundamental. Para dicho fin, es necesario retomar el contenido de los artículos 105 y 239² de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo [PND] 2022-2026), y avanzar con su reglamentación.

No es la primera vez que proyectos de ese tipo se estructuran bajo este esquema. Entre los hitos más importantes se encuentran los hospitales de Fusagasugá y Engativá en Bogotá y el

de Cúcuta; colegios en Ibagué, Medellín, Soacha y Barranquilla; alojamientos universitarios en Manizales y Medellín; y programas de agua y saneamiento básico en Neiva, Duitama, Cúcuta, Santa Marta y la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de Cali, proyectos que en conjunto representan inversiones por COP 14,4 billones. Esta trayectoria demuestra que el país cuenta con la experiencia técnica e institucional necesaria para replicar este modelo en la reconstrucción post-sismo.

Las APP también pueden apoyar la reconstrucción de hospitales, colegios y sistemas de agua aportando dotación, mantenimiento u operación de largo plazo. Dentro de este esquema, la vía más inmediata para movilizar capacidades privadas es la iniciativa privada (IP): el particular identifica el proyecto y asume inicialmente su estructuración, sin que el Estado tenga que contratar esos estudios ni destinar recursos para ello. No obstante, es preciso tener en cuenta que esta estrategia no elimina todos los costos públicos, pues una IP puede financiarse enteramente con ingresos del proyecto o requerir aportes estatales, según su estructura (DNP, 2022).

Tabla 1. Inversión: movilizando las mejores capacidades para un futuro distinto (resumen)

Necesidad	Instrumento	Qué aporta
Reconstruir infraestructura pública prioritaria	Reconstrucción por Impuestos	Anticipa inversión e incorpora capacidad empresarial de ejecución.
Financiar proyectos territoriales y regionales	Regalías	Reorienta recursos existentes hacia las nuevas prioridades.
Recuperar producción y empleo	Incentivos temporales	Moviliza inversión y favorece la permanencia empresarial.
Desarrollar proyectos de mayor escala	APP/IP	Incorpora capital y gestión privada cuando genera valor.

2. Estos artículos habilitan el desarrollo de infraestructura económica, productiva, social y de protección ambiental bajo esquemas de APP, incluyendo proyectos orientados al desarrollo tecnológico y educativo, la mejora en la prestación de servicios de salud, y la lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Además, facultan a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)—históricamente enfocada en proyectos de transporte (vías 4G, aeropuertos, puertos, férreos)— para estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de APP por fuera de este sector, en particular en infraestructura hospitalaria, educativa y de agua y saneamiento básico, en coordinación con los sectores y las entidades territoriales.



3 Visión y gerencia

Una reconstrucción de la magnitud que exige el terremoto puede fracasar aun teniendo recursos. El riesgo es que múltiples fuentes de financiación —Presupuesto General de la Nación, regalías, REXI, iniciativas privadas y APP—, cientos de proyectos y decenas de entidades —ministerios, gobernaciones, municipios y agencias especializadas— avancen con prioridades y cronogramas independientes. Sin una coordinación institucional efectiva, la disponibilidad de recursos no garantiza una recuperación territorial integral. El resultado puede ser ejecución de recursos sin reactivación territorial y sin mejoras estructurales: un colegio reconstruido sin acceso vial, una zona productiva rehabilitada sin energía confiable o infraestructura financiada porque había dinero disponible y no porque contribuyera a la recuperación (Banco Mundial, 2003). El otro riesgo es que se inicien proyectos en silos y no con un enfoque territorial integral.

Colombia ya enfrentó este desafío después del terremoto del Eje Cafetero de 1999. El Fondo para la Reconstrucción y

Desarrollo Social del Eje Cafetero (Forec) creó una institucionalidad especial que combinó dirección central con esquemas descentralizados de ejecución, evitando fragmentación mediante una sola autoridad que priorizaba y coordinaba recursos. La experiencia mostró las ventajas de contar con una organización concentrada en la reconstrucción: logró coherencia entre inversiones, conectó infraestructura (vías con producción, energía con servicios), y ejecutó recursos con impacto territorial medible. Sin embargo, dejó lecciones críticas sobre la necesidad de preservar capacidades institucionales en los territorios y asegurar transición ordenada hacia entidades ordinarias al cierre del fondo, evitando que la institucionalidad pos-reconstrucción colapsara. Asimismo, hoy día la IA permite tener una arquitectura centralizada para analizar el territorio completo, ordenar las intervenciones y resolver los problemas que ninguna entidad puede solucionar por separado.

3.1. Visión

Tener una visión sobre el resultado final que se busca con el proceso de reconstrucción, un mapa de riesgos detallado que permita construir caminos para su mitigación y de las sinergias que la reconstrucción puede generar para el desarrollo del territorio es quizás uno de los dos elementos más importantes para lograr que el equilibrio final sea superior al punto de partida. Esta visión debe incluir un esquema de mitigación de riesgos, adaptación al cambio climático y otros choques, y uno de aseguramiento que permita reducir este tipo de vulnerabilidades de nuevo. En el anexo 5 se muestra algo de la evidencia sobre la reducción de costos que esto puede generar.

El otro es mantener un proceso paralelo para la atención de corto plazo. Recuperar cuanto antes los servicios que permiten que un territorio funcione y utilizar la inversión definitiva para corregir vulnerabilidades que, en muchos casos, existían antes del terremoto.

La experiencia de Gramalote, un municipio de Norte de Santander que sucumbió ante el impacto conjunto de la ola invernal de 2010 y una falla geológica preexistente, muestra que esta visión debe ir más allá de la reconstrucción física. Su Plan

de Reasentamiento planteó recuperar conjuntamente las condiciones urbanas, sociales, económicas, ambientales e institucionales, con el propósito expreso de no reproducir el riesgo que había dado lugar al desastre. También incorporó acompañamiento familiar y comunitario, recuperación de los medios de vida y fortalecimiento del Gobierno local. La lección de este precedente para la reconstrucción actual es que no basta con entregar viviendas y obras; hay que conseguir que las comunidades recuperen sus servicios, sus ingresos, su tejido social y su capacidad para sostener el territorio en el tiempo (Fondo Adaptación, 2015).

A continuación, mencionamos algunas de las prioridades que deben ser foco de la atención de corto plazo:

Educación: las aulas, mucho más que infraestructura para la educación

En educación, la primera prioridad es que los estudiantes regresen a espacios presenciales seguros lo antes posible, aunque la reconstrucción definitiva de sus colegios tarde meses o



años. La respuesta no puede supeditar la continuidad educativa a la terminación de las obras.

En Chile, después del terremoto y el maremoto del 27 de febrero de 2010 se inició un periodo de emergencia educativa con 1.250.000 alumnos sin clases, equivalentes al 35 % de la matrícula nacional. El Gobierno estableció como prioridad que todos los estudiantes regresaran a las aulas y, según el Plan de Reconstrucción, el 26 de abril todos los alumnos de la zona afectada pudieron comenzar sus clases. Para lograrlo, se creó un fondo especial de aproximadamente CLP 12.000 millones (alrededor de USD 23,5 millones de 2010³), mediante el cual alrededor de 700 establecimientos pudieron volver a funcionar. Adicionalmente, se compartieron colegios hasta en tres jornadas y se utilizaron temporalmente comisarias, sedes vecinales, gimnasios, viviendas, tiendas de campaña y buses como aulas. Luego, también se instalaron escuelas modulares mientras avanzaba la reconstrucción definitiva (Gobierno de Chile, 2010).

Siguiendo esta misma línea, Colombia debería adoptar un Plan de Continuidad Educativa Presencial. Durante las primeras semanas, una evaluación rápida tendría que clasificar las sedes en tres grupos: las que pueden reabrirse con reparaciones menores; las que requieren una solución temporal; y las que deben reconstruirse o relocarse. Mientras se construye la infraestructura definitiva, se pueden combinar aulas modulares, préstamo temporal de sedes, adecuación de espacios públicos o comunitarios, jornadas adicionales y transporte escolar hacia establecimientos cercanos con capacidad disponible.

La educación remota puede servir como apoyo durante la emergencia, pero no debería prolongarse como sustituto principal de la presencialidad, especialmente en territorios con dificultades de conectividad, energía y acceso a dispositivos. Entre febrero de 2020 y febrero de 2022, los estudiantes de América Latina y el Caribe perdieron, en promedio, el equivalente a 225 días completos de escolaridad. Según un informe del Banco Mundial et al. (2022), las alternativas remotas aplicadas durante la pandemia tuvieron resultados muy heterogéneos y, en numerosos países, fueron “en gran medida ineficaces” y un sustituto deficiente de la enseñanza presencial. Las limitaciones de esta modalidad afectaron con mayor intensidad a los estudiantes desfavorecidos, que disponían de menor conectividad, materiales y espacios adecuados para estudiar.

Antes de la pandemia, el 52,3 % de los niños de diez años de países de ingresos bajo y medio de la región se encontraba en

pobreza de aprendizaje, es decir, no podía leer y comprender un texto sencillo. Ahora bien, según una simulación elaborada en el marco del mismo informe del Banco Mundial et al. (2022) con base en estimaciones de la duración de los cierres de escuelas, su alcance y la efectividad estimada de las medidas de mitigación, esa proporción podría haber aumentado al 79 %. Esta cifra, sin embargo, no indica que toda educación virtual produzca esos resultados; el problema radica en que trasladar a los estudiantes a sus casas nuevamente en territorios afectados que ya presentaban brechas de conectividad puede convertir la pérdida de un edificio en una pérdida de aprendizaje y de capital humano que los acompañe durante años. La respuesta temporal ante un colegio destruido debe ser, por tanto, otro espacio presencial seguro.

En el marco de la reconstrucción definitiva también es fundamental reconocer que no toda sede debe levantarse exactamente dónde estaba ni reproducir la misma capacidad o las mismas condiciones anteriores. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2025b), en estos casos, recomienda evaluar el riesgo de las escuelas existentes, definir cuáles deben reforzarse o reemplazarse y ordenar las intervenciones según el peligro sísmico, la vulnerabilidad, los recursos disponibles y la función que cumplen los colegios durante una emergencia. El organismo exige asimismo responsabilidades institucionales claras, revisión independiente de diseños y de obras, y una aplicación efectiva de las normas de construcción (OCDE, 2025b).

Un estudio sobre seguridad sísmica de las escuelas de Ghana coincide en que la localización de estos establecimientos debe considerar amenazas del terreno, como los deslizamientos, y que un programa para las sedes existentes debe comenzar por inspeccionarlas, clasificarlas y priorizar el reforzamiento de las más riesgosas, en lugar de intervenirlas a todas de la misma manera (Ali et al., 2015). Asimismo, un análisis de escuelas de Nepal muestra que la resiliencia educativa también depende de la gobernanza y el financiamiento, las vías de acceso, el transporte escolar, los servicios públicos, la preparación y la capacidad de la comunidad educativa para recuperar el funcionamiento de la escuela (Agarwal et al., 2024). En conclusión, la emergencia debe resolver dónde estudian los niños mañana, y la reconstrucción debe definir una red educativa segura y capaz de mantener el servicio durante las próximas décadas.

3. Conversión calculada con el tipo de cambio promedio de 2010 de CLP 510,25 por dólar, reportado por el [Banco Mundial](#) (s. f.).



Salud: recuperar la atención

En salud, la reconstrucción debe comenzar por recuperar la atención. Una urgencia, un parto, una diálisis, la entrega de medicamentos o el tratamiento de una enfermedad crónica no pueden suspenderse hasta que termine la recuperación.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS, s. f.) define un hospital seguro como aquel cuyos servicios permanecen accesibles y funcionando después de un desastre, y aclara que su operación depende también de las vías de acceso, el agua, la electricidad y las telecomunicaciones. Por lo tanto, la primera tarea en el marco de una reconstrucción debe ser identificar qué servicios perdió cada territorio, qué capacidad permanece operativa y qué pacientes requieren continuidad inmediata. A partir de ese diagnóstico se pueden organizar reparaciones de emergencia, instalaciones provisionales, unidades móviles, traslado de pacientes y redistribución temporal de servicios entre prestadores.

La continuidad también depende del personal. La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2021) propone evaluar expresamente la disponibilidad y la capacidad del talento humano, los cambios en la prestación de servicios, la disponibilidad de medicamentos y equipos y la situación financiera de cada establecimiento. Con base en ese diagnóstico, la gerencia debería reasignar temporalmente al personal de las instituciones inhabilitadas, mantenerlo vinculado a la red de emergencia y resolver obstáculos de transporte o alojamiento.

La telemedicina puede apoyar el seguimiento de pacientes, las interconsultas y la comunicación con especialistas cuando existan energía, conectividad, equipos y personal disponible. Sin embargo, esta modalidad de atención no reemplaza la capacidad clínica presencial. La OMS (2019) advierte expresamente que las intervenciones digitales “no son un sustituto de sistemas de salud funcionales” y que existen límites importantes frente a los problemas que pueden resolver.

Cabe anotar que la coyuntura actual ha abierto la oportunidad de revisar la operación territorial del sistema de salud. La inversión en el marco de la reconstrucción debería partir de la red deseable: qué capacidad de atención primaria necesita cada territorio, dónde deben concentrarse servicios de mayor complejidad, qué instituciones pueden funcionar como nodos regionales; y monitorear aspectos como la información compartida entre los diferentes prestadores. Esto permite además abordar una prioridad que ya había quedado pendiente en el

sector, esto es, la interoperabilidad de la información en salud, y a su vez garantizar la sismorresistencia en toda la infraestructura que se construya.

Energía: no solo reponer, sino reconstruir mejor

La energía debe recuperarse prioritariamente porque de ella dependen hospitales, acueductos, colegios, comercios y empresas. Por eso, la gerencia no debería comenzar únicamente con una lista de postes, redes o plantas averiadas, sino con la identificación de los activos cuya reparación permite restablecer el mayor número de servicios esenciales y actividades productivas. El Banco Mundial (2019) advierte que las interrupciones eléctricas afectan también las telecomunicaciones, por lo cual recomienda que los sectores críticos cuenten con fuentes de respaldo frente a cortes prolongados.

Cada activo afectado debe someterse a tres decisiones: reponer, cuando cumplía adecuadamente su función y basta con recuperar su capacidad; reconstruir mejor, cuando debe modificarse su localización o incorporar mayor resistencia, redundancia o seguridad; y ampliar o transformar, cuando la infraestructura ya era insuficiente antes del terremoto. El Banco Mundial (2019) incluye entre las medidas de resiliencia el reforzamiento de activos, las decisiones de localización, la planeación de emergencias, el mantenimiento y la consideración de las cadenas de suministro. Por tanto, reconstruir exactamente lo que existía puede ser inconveniente cuando significa restablecer también una restricción previa de cobertura o confiabilidad.

La reconstrucción energética debe coordinarse con los proyectos de generación y transmisión que el territorio necesitaba antes del desastre. Cuando uno de ellos resulte indispensable para recuperar servicios o producción, es preciso que su estructuración, su gestión territorial y su evaluación ambiental avancen simultáneamente para eliminar tiempos muertos, sin suprimir los estándares técnicos, ambientales ni de participación aplicables. También es ideal que la medición del desempeño del servicio contemple, además de los kilómetros de red reparados, variables como los tiempos de interrupción, los usuarios efectivamente reconectados, la continuidad del suministro y la recuperación de cargas esenciales.

En el anexo 3 presentamos el caso del Chocó con un mayor nivel de detalle.



Producción: recuperar el tejido productivo

La reconstrucción productiva debe reducir el tiempo durante el cual las empresas permanecen cerradas y permitir recuperar prontamente las ventas y el empleo. De acuerdo con Confecámaras⁴, en los 127 municipios más afectados de Chocó, Quindío, Risaralda, Caldas y Valle del Cauca se encontraban registradas 269.786 empresas y 237.774 establecimientos comerciales que empleaban a 1.396.020 personas, equivalentes al 15 % del empleo formal del país. El 93 % de estas empresas eran micro y tenían el comercio como su principal actividad económica (Confecámaras, 2026).

Los primeros registros permiten dimensionar los impactos del terremoto sobre el tejido empresarial. Con corte al 24 de agosto, 28.000 empresas de las zonas afectadas habían reportado daños. De esta cantidad, 9.300 eran del Valle del Cauca: el 53 % reportó destrucciones graves o críticas, y el 37 % manifestó que no podía operar (Cámara de Comercio de Cali, 2026). Las necesidades informadas con mayor frecuencia son reparar instalaciones, maquinaria o equipos (41,8 %) y obtener capital de trabajo, inventarios o insumos (37,3 %) (Cámara de Comercio de Cali, 2026).

El caso de Quindío también es ilustrativo. Al 1 de septiembre, la Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío (2026) había encuestado a más de 4.200 empresarios, de los cuales el 31,7 % operaba con algún tipo de afectación, el 23,3 % no podía ejercer sus actividades y el restante 45 % podía funcionar normalmente. Este levantamiento permitió identificar individualmente las necesidades materiales de 2.595 de estos actores. En particular, los daños en maquinaria o equipos y en infraestructura representaban, cada uno, el 20,7 % de las afectaciones reportadas (Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío, 2026). La evidencia muestra, por tanto, que la reconstrucción productiva debe atender simultáneamente la infraestructura, los equipos, los inventarios y la capacidad efectiva de las empresas para volver a operar y vender.

En Pereira, 10.884 empresas (el 76,3 % de las 14.260 censadas) reportaron daños en infraestructura, pérdida de inventarios o interrupciones operativas, con 51.716 empleos compro-

metidos (Cámara de Comercio de Pereira, 2026). Las pérdidas directas en bienes e insumos se estimaron en COP 354.705 millones, sin incluir el lucro cesante (Cámara de Comercio de Pereira, 2026).

Para tener un contexto histórico, en el caso del terremoto de 1999 en el Eje Cafetero, la Cepal estimó, para toda la zona afectada, pérdidas por COP 297.800 millones en industria, comercio y servicios. El comercio concentró el 70 % de los establecimientos perjudicados y acumuló COP 200.300 millones en pérdidas (Cepal, 1999).

Esta evidencia confirma el llamado a restablecer rápidamente las condiciones que permiten a las empresas operar, vender y conservar empleos. La estrategia de la reconstrucción, entonces, debe combinar reparación o relocalización temporal, ayudas para la reposición de equipos e inventarios y acceso a financiamiento (en especial, capital de trabajo para poder operar). En este frente, los indicadores de resultados deberían estar relacionados con empresas reabiertas, días de cierre, empleos conservados e ingresos recuperados.

En este sentido, Japón ofrece un aprendizaje particularmente útil: después del terremoto de 2011 se desarrollaron mecanismos para conectar empresas afectadas con compañías dispuestas a proporcionar maquinaria y equipos que podían utilizarse para recuperar su actividad. Este programa de apoyo facilitó más de 2.900 casos de transferencia o emparejamiento, de acuerdo con la experiencia documentada (Reconstruction Agency, 2015). Colombia podría crear un banco temporal de maquinaria para la reconstrucción que conecte necesidades verificadas de empresas y territorios afectados con maquinaria, vehículos, equipos, bodegas u otros activos temporalmente disponibles en compañías de otras regiones. El Estado no tendría que comprar ni administrar esos activos; su función sería reducir los costos de transacción: verificar necesidades y disponibilidad, facilitar el emparejamiento, establecer contratos tipo de préstamo o cesión temporal, resolver aspectos de transporte y aseguramiento y dar trazabilidad a las operaciones. Cada activo que pueda utilizarse hoy reduce una necesidad inmediata de compra, pero, sobre todo, puede permitir que una empresa vuelva a producir meses antes.

4. Las cifras calculadas por Confecámaras, basadas en información del Registro Único Empresarial y Social (RUES) y la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), miden el tejido productivo expuesto en las zonas afectadas, pero no el número de empresas que efectivamente sufrieron daños.



3.2. Gerencia

El modelo de gerencia que se escoja deberá recoger experiencias exitosas, al igual que aprendizajes de errores o ineficacias del pasado y otros países. Adicionalmente, el apoyo ya sugerido en herramientas tecnológicas de hoy como la IA sería conveniente para mapear todo el territorio y sus diferentes necesidades, las formas en las que dichas zonas deberán ser intervenidas y tener control sobre cada contrato que se esté ejecutando. Asimismo, **sería deseable utilizar los vehículos que ya existen y consultar aquellos que permitan sortear mejor la estrechez fiscal existente.**

Los modelos de gerencia se pueden clasificar según tres criterios operativos: dónde está concentrada la autoridad de decisión (Presidencia, agencia ministerial, o territorios), si la estructura es permanente o temporal, y cómo se ejecuta la gestión en el territorio. Esta categorización está basada en cómo funcionaron efectivamente diferentes modelos a lo largo de la historia y no asume que estos niveles sean mutuamente excluyentes en sus características.

Gerencia centralizada presidencial (*top-down*)

Una entidad adscrita a la Presidencia de la República concentra la planeación, la toma de decisiones y la ejecución, resolviendo la coordinación intersectorial mediante la jerarquía política directa. Este fue el modelo del Fondo de Reconstrucción “Resurgir” (Decreto 3857 de 1985), creado tras la tragedia de Armero con la función principal de “coordinar los programas de rehabilitación económica, social y territorial de las zonas afectadas” (Bonilla, 1986, citado en Defensoría del Pueblo, 2025).

El Forec se concibió bajo este mismo esquema institucional, aunque en la práctica derivaría en un modelo híbrido (que se describirá más adelante). Este fondo se creó como una entidad nacional autónoma, de naturaleza especial y sin estructura administrativa propia, con el propósito fundamental de financiar y ejecutar la recuperación integral de la región afectada por el sismo de 1999 en el Eje Cafetero (Decreto 197 de 1999, art. 1).

Para garantizar que todo el aparato estatal estuviera alineado con la gestión del Forec, su decreto de creación ordenó lo siguiente: “Todas las entidades públicas deberán prestar al Fondo la colaboración que este requiera y que dichas entidades estén en capacidad de prestarle. Constituye causal de mala

conducta abstenerse de prestar, sin justificación, la colaboración que el Fondo requiera” (Decreto 197 de 1999, art. 8).

Agencia nacional permanente con régimen especial de contratación

Para este tipo de gerencia se crea un establecimiento público con personería jurídica y autonomía presupuestal y financiera, adscrito a un ministerio (típicamente, Hacienda), que identifica, estructura y gestiona proyectos y ejecuta procesos contractuales bajo un régimen propio. El referente colombiano es el Fondo Adaptación, creado por el Decreto-Ley 4819 de 2010 en el marco de la emergencia declarada por el Decreto 4580 de 2010 ante el fenómeno de La Niña 2010-2011. La finalidad de este programa fue identificar, estructurar y gestionar proyectos, ejecutar procesos contractuales y transferir recursos para la recuperación y la reconstrucción de infraestructura de transporte, servicios públicos, vivienda, educación, salud, acueducto y alcantarillado, así como para la rehabilitación económica de sectores agropecuarios afectados. El Fondo Adaptación tiene régimen especial de derecho privado para cumplir con su objeto misional. Su vocación, inicialmente temporal, fue convertida en permanente por el artículo 155 de la Ley 1753 de 2015, que lo integró al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esto permite no sólo atender los desastres con una institucionalidad entrenada en esta tarea sino además prevenirlos en el futuro.

Modelo temporal con descentralización operativa territorial

Consiste en la creación de entidades temporales que operan sin una estructura burocrática permanente y contratan bajo normas del derecho privado⁵. En Colombia, el principal referente es el ya mencionado Forec. Su éxito radicó en la descentralización de la gestión, un enfoque que dividió la reconstrucción por zonas. Los 28 municipios fueron divididos en 32 zonas para gerenciar la reconstrucción y la atención de la emergencia. Esta estructura generó resultados efectivos (Caicedo, 2026). Esa autonomía frente al Gobierno central fue, según testimonios, la clave del control fiscal. En el anexo 4 se presenta evidencia adicional sobre los diferentes esquemas de gerencia.

5. “Artículo 6. Los contratos que celebre el Fondo para el cumplimiento de su objeto, con entes públicos o privados, cualquiera sea su índole o cuantía, se registrarán por el derecho privado y no estarán sujetos a las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993”.



4 Agilidad normativa

El proyecto de Ley de Competitividad presentado recientemente por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) al Congreso de la República contiene un capítulo de simplificación de los procedimientos de urbanismo y construcción que podría ser especialmente útil para la reconstrucción. Después de un desastre, es preciso obtener licencias, permisos y conceptos ante curadurías, alcaldías y otras entidades. La propuesta legislativa busca que estos controles se mantengan, pero que el trámite sea más claro y predecible.

Según el proyecto de ley, las autoridades solo podrán solicitar requisitos establecidos y publicados, deberán reunir en un único requerimiento todas las correcciones necesarias y no podrán volver a pedir información que ya se encuentre en registros oficiales o en el expediente electrónico del proyecto. Incluso una diferencia menor entre el área consignada en el catastro y la registrada en el título de propiedad no impediría estudiar la licencia cuando esté dentro de las tolerancias técnicas y no exista una controversia sobre la propiedad, los linderos o los derechos de terceros. Esto evitaría que errores documentales subsana- bles paralicen obras prioritarias de reconstrucción.

La segunda gran contribución consiste en evitar que los permisos necesarios para comenzar una obra se tramiten obligatoriamente uno después de otro. Además de la licencia de construcción, una intervención puede necesitar autorización para ocupar temporalmente el espacio público con materiales o maquinaria, un plan para manejar el tránsito durante la obra, permiso para podar o trasladar árboles y autorización para proteger o reubicar redes de agua, energía o telecomunicaciones. Actualmente, la espera de cada respuesta puede aplazar la solicitud siguiente y acumular meses de retraso.

Por ejemplo, la exposición de motivos del proyecto de ley señala que en Bogotá la licencia de intervención del espacio

público puede tardar 45 días hábiles y que, en la práctica, solo después de obtenerla se radica el plan de manejo de tránsito. La propuesta permite presentar y evaluar simultáneamente estos permisos cuando sea jurídica y técnicamente posible. En una reconstrucción, esto permitiría que, mientras se estudia la licencia de un nuevo colegio, por ejemplo, también se revisen el manejo del tránsito, la ocupación temporal del espacio público y el eventual traslado de redes, en lugar de esperar a que termine un trámite para comenzar el siguiente.

Finalmente, el proyecto agiliza los trámites necesarios para que las obras puedan comenzar y, una vez terminadas, entrar efectivamente en funcionamiento. Durante la construcción se requieren conexiones provisionales de agua y energía; posteriormente, para utilizar y entregar la edificación, se necesitan las conexiones definitivas, la instalación de medidores, la aprobación de las redes construidas y la autorización de ocupación. La iniciativa obliga a las empresas de servicios públicos a publicar claramente los requisitos y los plazos de estos trámites y dispone que, cuando no exista un término especial, deberán responder en un máximo de 15 días hábiles. También establece un plazo de 15 días hábiles para decidir la autorización de ocupación del inmueble, de la cual dependen actuaciones como la conexión definitiva de los servicios y la entrega de la edificación.

Así, por ejemplo, el proyecto legislativo reduce el riesgo de que un centro de salud ya reconstruido permanezca cerrado mientras espera un medidor, una conexión o una autorización. Ahora bien, es preciso que esta agilización se concentre en los procedimientos sin reducir los controles: deben continuar vigentes las normas urbanísticas, ambientales, estructurales y sismorresistentes, junto con las verificaciones necesarias para garantizar la seguridad de las nuevas edificaciones.



5 Aprendizajes de otras latitudes

Chile mostró que recuperar la educación presencial no requiere esperar a que termine la reconstrucción definitiva; Japón separó la recuperación de la actividad económica de la reconstrucción final de fábricas y comercios y diseñó apoyos para cadenas empresariales; Nueva Zelanda aceptó que reconstruir mejor también puede significar no volver a construir en el mismo lugar; y Colombia ya comprobó, con el Forec y la Ley Páez, que una catástrofe puede justificar arreglos institucionales e incentivos extraordinarios (Banco Mundial, 2003; Cepal, 2007; Gobierno de Chile, 2011; Ministerio de Educación de Chile, 2016; Reconstruction Agency, 2025a).

En Japón, por ejemplo, después del Gran Terremoto del Este de 2011 se pusieron en marcha instalaciones temporales para comercios y fábricas afectadas. Estas podían ser entregadas a los municipios y utilizadas gratuitamente por los empresarios mientras recuperaban instalaciones definitivas. La estrategia permitió separar dos momentos que con frecuencia se confunden: volver a producir y reconstruir definitivamente (Reconstruction Agency, 2025b). La fuente oficial documenta

que el programa comenzó desde abril de 2011 y que llegó a albergar miles de negocios afectados.

La experiencia japonesa también muestra que la unidad de recuperación no tiene que ser siempre una empresa individual. Los Group Subsidies apoyaron grupos de empresas relevantes para clústeres regionales, empleo, cadenas de suministro y comunidades locales, buscando recuperar conjuntamente instalaciones y actividad económica (Reconstruction Agency, 2025a).

Nueva Zelanda aporta otra lección. Después de los terremotos de Canterbury, algunas áreas de Christchurch fueron clasificadas como Residential Red Zone porque el daño del suelo era extenso y las soluciones de ingeniería podían ser inciertas, prolongadas y altamente disruptivas. En esos lugares se concluyó que no era viable reconstruir en el corto plazo (Christchurch City Council, s. f.). El Gobierno desarrolló además esquemas de compra para propietarios de las zonas rojas. Finalmente, para 2012, la gran mayoría de los propietarios elegibles había optado por vender sus inmuebles a la Corona.



Tabla 2. Seis aprendizajes para aplicar

Experiencia	Qué se hizo	Qué puede hacer Colombia
Chile, 2010	Se utilizaron reparaciones rápidas y soluciones temporales y modulares para recuperar la educación mientras avanzaba la reconstrucción definitiva (Gobierno de Chile, 2011; Ministerio de Educación de Chile, 2016).	Continuidad educativa presencial: aulas modulares, espacios temporales seguros y transporte escolar. La solución temporal ante un colegio destruido debe ser otra aula; no educación virtual.
Japón, 2011	Se habilitaron instalaciones temporales para que comercios, fábricas y otras mipymes pudieran reiniciar actividades antes de contar con instalaciones definitivas (Reconstruction Agency, 2025a).	Espacios productivos temporales: módulos con servicios básicos para que talleres, comercios y pequeñas industrias vuelvan a producir mientras se reconstruye.
Japón, 2011	Los <i>Group Subsidies</i> apoyaron conjuntamente empresas vinculadas a clústeres, cadenas de suministro, empleo y actividad económica regional (Reconstruction Agency, 2025b).	Reconstruir cadenas productivas: identificar empresas ancla, proveedores, logística y mercados cuya recuperación conjunta tenga mayor impacto sobre producción y empleo.
Nueva Zelanda, 2011	Se identificaron zonas donde el daño del suelo y la complejidad de las soluciones hacían inconveniente reconstruir en el mismo lugar (Christchurch City Council, s. f.).	Saber dónde no reconstruir: riesgo, condiciones del suelo y costo de mitigación deben permitir decidir cuándo relocalizar es mejor que reconstruir.
Forec, Colombia, 1999	Se creó una institucionalidad extraordinaria para organizar la reconstrucción del Eje Cafetero (Banco Mundial, 2003).	Una cabeza para la reconstrucción: Gerencia temporal + Portafolio único + Ejecución distribuida según capacidades.
Ley Páez, Colombia, 1995	Se utilizaron incentivos tributarios para atraer inversión a los territorios afectados, con resultados que también dejaron lecciones sobre focalización y diseño (Cepal, 2007).	Atraer inversión y empleo: incentivos temporales condicionados a inversión efectiva, permanencia territorial y empleo verificable.



6 Conclusiones y recomendaciones

La reconstrucción no debe entenderse como una suma de obras para reemplazar lo destruido, sino como una estrategia para recuperar rápidamente el funcionamiento de los territorios y abrir nuevos caminos para su desarrollo. Su éxito se medirá en dos diferentes ejes. Por una parte, por el tiempo que tardan los estudiantes en regresar a clases presenciales, los pacientes en recuperar la atención, los hogares y las empresas en disponer de energía y las unidades productivas en reabrir, conservar empleos y restablecer sus ventas. Por otra, por la capacidad que tengamos de soñar nuevos territorios, más productivos, más equitativos y menos vulnerables y ejecutar las estrategias que nos permitan volver esos sueños realidad.

Para lograrlo, Colombia debe integrar en un portafolio único los proyectos nacionales, territoriales y privados, priorizados según urgencia, impacto y capacidad de ejecución, pensados con la visión de largo plazo y atendiendo las necesidades de corto plazo. Ese banco debe orientar el uso articulado del presupuesto público, las regalías, RExl, las APP, los incentivos a la inversión y las capacidades empresariales disponibles. Asimismo, una gerencia con autoridad suficiente debe coordinar entidades, sectores y niveles de gobierno; hacer seguimiento

público a costos, plazos y resultados; y utilizar información territorial y herramientas tecnológicas para identificar dependencias entre proyectos y decidir qué intervenciones permiten recuperar más rápidamente los servicios y la producción.

Finalmente, la urgencia requiere simplificar la estructuración sin debilitar la evaluación. Se recomienda activar y divulgar las rutas excepcionales ya previstas para emergencias, prestar asistencia técnica directa a los municipios con menor capacidad, tramitar simultáneamente los procesos que hoy avanzan de manera sucesiva y utilizar proyectos tipo cuando las condiciones territoriales lo permitan. Los controles fiscales, ambientales, técnicos y sismorresistentes deben mantenerse, pero con responsables y plazos definidos. El propósito es claro: hacer en meses lo que normalmente toma años, sin sacrificar seguridad, transparencia ni calidad, y convertir la reconstrucción en una oportunidad para que los territorios vuelvan a levantarse mejor.

El 10 de agosto muchas familias lo perdieron todo; pero también se nos abrió la oportunidad de mejorar el bienestar de quienes tenían muy poco.



7 Referencias

- 1 Agarwal, J., Parajuli, R. R., Xanthou, M. E. y Sextos, A. (2024). Safer and resilient schools in seismic regions: A systems perspective. *Civil Engineering and Environmental Systems*, 40(3), 129-149. <https://doi.org/10.1080/10286608.2023.2289568>
- 2 Ali, S. M., Ash, C., Bou-Chedid, C. D., Hutchings Mieler, D., MacLise, L., Mdala, H., Rawal, V. y Stillwell, K. (2015). *Improving the earthquake safety of Ghana's schools: An EERI Housner Fellows report*. Earthquake Engineering Research Institute.
- 3 Alianza del Pacífico. (2018, 7 de febrero). *Banco Mundial emite primer bono catastrófico regional para la gestión del riesgo de terremoto de los países de la Alianza del Pacífico*. <https://alianzapacifico.net/comunicado-de-prensa-banco-mundial-emite-primer-bono-catastrofico-regional-para-gestion-de-riesgo-de-terremoto-de-los-paises-de-la-alianza-del-pacifico/>
- 4 Alonso, J. C. y Lotero, A. M. (2008). *10 años de la Ley Páez: impacto económico*. Universidad Icesi.
- 5 ART. (s. f.-a). *Obras por Impuestos: cronograma y modalidades de vinculación*. <https://www.renovacionterritorio.gov.co/obras-por-impuestos>
- 6 ART. (s. f.-b). *Resultados de Obras por Impuestos*. <https://www.renovacionterritorio.gov.co/obras-por-impuestos/resultados-obras-por-impuestos>
- 7 ART. (2025). *Informe de rendición de cuentas 2024*.
- 8 Baena, S. A. (2022). *El impacto del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) sobre la preservación de empleos y la supervivencia de las firmas en Colombia*. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/a7f96885-3df9-407d-95a1-2b0a4c0a395b>
- 9 BID. (s. f.). *RiskMONITOR: Disaster risk profile - Colombia*.
- 10 Banco Mundial. (s. f.). *Tasa de cambio oficial: unidades de moneda nacional por dólar, promedio para un periodo - Chile*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.FCR-F?locations=CL>
- 11 Banco Mundial. (2003). *Project performance assessment report: Colombia—Earthquake Recovery Project*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/450131468749792955>
- 12 Banco Mundial. (2019). *Stronger power: Improving power sector resilience to natural hazards*.
- 13 Banco Mundial. (2023). *Benchmarking Infrastructure Development 2023*. <https://bpp.worldbank.org/en/report>
- 14 Banco Mundial. (2025, 6 de febrero). *Colombia tendrá acceso a recursos del Banco Mundial para la gestión del riesgo de desastres y salud pública*. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2025/02/06/colombia-tendra-acceso-a-recursos-del-banco-mundial-para-la-gestion-de-riesgo-de-desastres-y-salud-publica>
- 15 Banco Mundial, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), FCDO, USAID y Fundación Bill y Melinda Gates. (2022). *The state of global learning poverty: 2022 update*.
- 16 BdO y SFC. (2026). *Reporte de inclusión financiera 2025*.
- 17 Bernal, G. A., Cardona, O. D., González, D. y Herrera, S. (2026). *Evaluación analítica de los daños ocasionados por el terremoto del 10 de agosto de 2026 en Colombia: Modelación catastrófica de pérdidas en edificaciones e infraestructura*. Ingeniar: Risk Intelligence. https://www.ingeniar-risk.com/documentos/Pérdidas_Sismo_Colombia_INGENIAR.pdf
- 18 Caicedo, J. P. (2026). ¿Un nuevo Forec? Luis Carlos Villegas propone nombrar un gerente para la reconstrucción tras el terremoto. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/forec-1999-gobierno-nombre-gerente-emergencia-KK39990749>
- 19 CCI. (2024). *Comisión de infraestructura vial, junio de 2024*.
- 20 Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío. (2026). *Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío, Comfenalco Quindío y Alcaldía de Armenia suman recursos y operación para empresas afectadas por el sismo*. <https://camaraarmenia.org.co/camara-de-comercio-de-armenia-y-del-quindio-comfenalco-quindio-y-alcaldia-de-armenia-suman-recursos-y-operacion-para-empresas-afectadas-por-el-sismo/>
- 21 Cámara de Comercio de Cali. (2026, 25 de agosto). *La Línea de Afectación Empresarial se consolida como una herramienta clave para orientar la recuperación económica tras el sismo*. <https://www.ccc.org.co/empresas-afectadas-sismo-valle-linea-afectacion-empresarial/>



- 22 Cámara de Comercio de Pereira. (2026). *Con censo de 80 encuestadores, la Cámara de Comercio de Pereira fija ruta prioritaria para estabilizar la economía regional post-sismo*. <https://camarapereira.org.co/es/con-censo-de-80-encuestadores-la-camara-de-comercio-de-pereira-fija-ruta-prioritaria-para-estabilizar-la-economia-regional-post-sismo-EV3184>
- 23 Cano, C. (2003). *Evaluación de la gestión de la fase de emergencia del terremoto del Eje Cafetero de 1999*. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/c614cf96-33b3-4fb8-96dc-358bd8a0dcec/content>
- 24 Cepal. (1999). *El terremoto de enero de 1999 en Colombia: impacto socioeconómico del desastre en la zona del Eje Cafetero*. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/60048abe-4fb6-4887-801c-ed6c544e5cbf/content>
- 25 Cepal. (2007). *La experiencia de desarrollo regional en el marco de la Ley Páez*. Naciones Unidas.
- 26 Christchurch City Council. (s. f.). *Technical categories information: Residential red zone*. <https://ccc.govt.nz/consents-and-licences/land-and-zoning/technical-categories-map>
- 27 Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. (2024). *Acuerdo 012 de 2024, por el cual se expide el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías*. <https://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=168097>
- 28 Confecámaras. (2026). *Comunicado a la opinión pública*. <https://confecamaras.org.co/las-zonas-mas-afectadas-por-el-terremoto-concentran-cerca-de-270-000-empresas-y-14-millones-de-empleos/>
- 29 Congreso de Colombia. (1988). *Ley 46 de 1988, por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres*.
- 30 Congreso de Colombia. (1995). *Ley 218 de 1995, por la cual se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones*. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0218_1995.html
- 31 Congreso de Colombia. (2012a). *Ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones*. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html
- 32 Congreso de Colombia. (2012b). *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*. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1523_2012.html
- 33 Congreso de Colombia. (2015). *Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- 34 Congreso de Colombia. (2016). *Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal y se dictan otras disposiciones*. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html
- 35 Congreso de Colombia. (2020). *Ley 2056 de 2020, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2056_2020.html
- 36 Congreso de Colombia. (2023). *Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html
- 37 Cuervo, J. I. (2002). El modelo de gestión del Forec: de la crisis del Estado al Estado franquicia. *Opera*, 2(2), 133-152. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/1260>
- 38 Defensoría del Pueblo de Colombia. (2025). *Armero: ¿40 años de vulneración de derechos y lecciones en gestión del riesgo?* https://www.defensoria.gov.co/documents/3330994/3908544/2_Armero_40_años_de_vulneracion_de_derechos.pdf/dac3983c-aed1-6197-a101-e659f90a3d37
- 39 Delgado, S. T., Cárdenas, J. I. y Fuentes, H. J. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia, 2000-2016: entre la autonomía y la dependencia. *Apuntes del Cenes*, 39(69). <https://ideas.repec.org/a/col/000152/019986.html>
- 40 DNP. (2022). *Asociaciones público-privadas en infraestructura en Colombia*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Oficial%20enero%202022.pdf>
- 41 DNP. (2024). *Evaluación de resultados del mecanismo de Obras por Impuestos*. Sinergia. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/evaluaciones/1304>
- 42 DNP. (2025). *DNP presenta los resultados de las tipologías de entidades territoriales para la vigencia 2026*. https://www.dnp.gov.co/Prensa/_Noticias/Paginas/dnp-presenta-resultados-de-tipologias-de-entidades-territoriales-de-reconocimiento-de-capacidades-para-vigencia-2026.aspx
- 43 DNP. (s. f.-a). *Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por capacidades*. <https://www.dnp.gov.co/>



- LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-ambiente-desarrollo-sostenible/Paginas/indice-municipal-de-gestion-de-riesgo-ajustado-por-capacidades.aspx
- 44 DNP. (s. f.-b). *Manual de procedimientos para la gestión de proyectos de inversión pública*. https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Manualdeprocedimientosparagestionarla_inversion_publicav2.pdf
- 45 DNP. (s. f.-c). *Metodología General Ajustada*. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-inversiones-seguimiento-evaluacion/direccion-proyectos-informacion-para-inversion-publica/Paginas/metodologia-general-ajustada-mga.aspx
- 46 DNP. (s. f.-d). *Registro Único de Asociaciones Público-Privadas*. <https://ruapp.dnp.gov.co/>
- 47 Economist Impact y BID. (2024). *Infrascope 2023/24: Latin America and the Caribbean*. https://publications.iadb.org/publications/english/document/Infrascope-20232024EI_IDB2025.pdf
- 48 Fabling, R., Grimes, A. y Timmins, J. (2016). *Labour market dynamics following a regional disaster*. Motu Economic and Public Policy Research.
- 49 Fasecolda. (2026a). *Así avanza la atención de las aseguradoras a los afectados por el sismo* [Comunicado de prensa]. <https://www.fasecolda.com/wp-content/uploads/Comunicado-No.-04.pdf>
- 50 Fasecolda. (2026b). *Reconstrucción tras el sismo: sector asegurador acelera el pago de indemnizaciones* [Comunicado de prensa]. <https://www.fasecolda.com/wp-content/uploads/COM-FINAL-AGOSTO-2408261825.pdf>
- 51 Fedesarrollo. (2023). *El aporte de las concesiones mediante APP en infraestructura de transporte al crecimiento y el bienestar de Colombia*. <https://repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4433>
- 52 Fitch Ratings. (2026, 21 de agosto). *Non-rating action commentary: Fitch Espera Impacto Patrimonial Limitado En Aseguradoras Colombianas Tras Terremoto*. <https://www.fitchratings.com/research/es/insurance/earthquake-in-colombia-reinsurance-regulation-mitigate-impact-on-insurers-21-08-2026>
- 53 Fondo Adaptación. (2015). *Plan de reasentamiento de la población habitante del casco urbano de Gramalote*. <https://www.fondoadaptacion.gov.co/index.php/macroyectos/gramalote.html>
- 54 Forec y Corporación El Minuto de Dios. (1999). *Contrato para el desarrollo de servicios de administración zonal* [Contrato inédito]. Archivo personal de L. C. Mejía Mejía.
- 55 Galvis-Aponte, L. A., Bonilla-Mejía, L. y Gómez-Mesa, S. (2019). *The regional economic impact of Ley Páez and Ley Quimbaya* (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 284). Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/dtseru.284>
- 56 Gobierno de Chile. (2010). *Plan de Reconstrucción: Terremoto y Maremoto del 27 de febrero de 2010*. https://www.preventionweb.net/files/28726_plandereconstruccinagos-to2010.pdf
- 57 Gobierno de Chile. (2011). *Balance de lo dañado, reconstruido y pendiente a un año del terremoto*.
- 58 Gutiérrez, F. (2002). *La administración delegada en el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero*. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/e2a5bcd0-50ad-462b-aea6-1ecc6a2a33dc/content>
- 59 OIT. (s. f.). *Response to conflicts and disasters*.
- 60 Lucumi, A. D. (2026, 25 de agosto). *Nueve medidas de emergencia buscan reactivar los negocios afectados por el terremoto en el Quindío*. Alerta.
- 61 Lumen Economic Intelligence. (2026). *Estimaciones preliminares del efecto del terremoto sobre el crecimiento nacional y departamental*.
- 62 Medina, M. (2026, 21 de agosto). *Hay que adaptar el Plan de Desarrollo para responder a la tragedia tras el terremoto*. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/entrevista-con-julian-buitrago-director-del-dnp-sobre-la-conformacion-del-plan-de-desarrollo-con-el-terremoto-4463061>
- 63 Ministerio de Educación de Chile. (2016). *Sistema modular para nuevos espacios educativos*. Gobierno de Chile.
- 64 Minhacienda. (2021). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021*. https://www.minhacienda.gov.co/home?_event_transid=59c12c09debe12af20d9969b4e03142ac5d-91be22468652bdcef20d22c6a9e9e
- 65 Mintransporte. (2023, 6 de septiembre). *Gobierno del Cambio implementará esquema APP en infraestructuras sociales*. <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/11492/gobierno-del-cambio-implementara-esquema-app-en-infraestructuras-sociales/>



- 66 OCDE. (2019). *Risk Governance Scan of Colombia*. https://www.oecd.org/en/publications/risk-governance-scan-of-colombia_eeb81954-en.html
- 67 OCDE. (2026). *Financial protection against catastrophic risks: Floods, fires and other major risks*. OECD Publishing.
- 68 OCDE. (2025a). *OECD Investment Tax Incentives Database: 2024 update*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/oecd-investment-tax-incentives-database-2024-update_f3a3a175/b0de19dc-en.pdf
- 69 OCDE. (2025b). *Recommendation of the Council concerning guidelines on earthquake safety in schools* (OECD/LEGAL/0339). <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/143/143.en.pdf>
- 70 OMS. (2019). *WHO guideline: Recommendations on digital interventions for health system strengthening*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241550505>
- 71 OMS. (2021). *Continuity of essential health services: Facility assessment tool*.
- 72 OPS. (s. f.). *Hospitales seguros*. <https://www.paho.org/es/emergencias-salud/hospitales-seguros>
- 73 Orr, B., Stodghill, A. y Candu, L. (2007). *The Dutch Experience in Flood Management: A History of Institutional Learning*.
- 74 Ortega, J. R., Piraquive, G. A., Hernández, G. A., Soto, C., Prada, S., Ramírez, J. M. y Gómez, A. (2000). *Incidencia fiscal de los incentivos tributarios*. DNP.
- 75 Poposki, K. (2020). *Insurance against earthquake risks: Recent developments and future challenges* [Documento de trabajo]. University St. Kliment Ohridski, Faculty of Tourism and Organizational Sciences.
- 76 Presidencia de la República de Colombia. (1985). *Decreto 3857 de 1985, por el cual se organiza el Fondo de Reconstrucción "Resurgir"*.
- 77 Presidencia de la República de Colombia. (1989). *Decreto-ley 919 de 1989, por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres*.
- 78 Presidencia de la República de Colombia. (1999). *Decreto 197 de 1999, por el cual se crea el Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero*.
- 79 Presidencia de la República de Colombia. (2010a). *Decreto 4580 de 2010, por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública*.
- 80 Presidencia de la República de Colombia. (2010b). *Decreto-ley 4819 de 2010, por el cual se crea el Fondo Adaptación*.
- 81 Presidencia de la República de Colombia. (2020). *Decreto 1821 de 2020, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías*.
- 82 Presidencia de la República de Colombia. (2021). *Decreto 1147 de 2021, por el cual se reglamenta el mecanismo de Obras por Impuestos*.
- 83 Prime Minister's Office of Japan. (2014). *Acceleration of reconstruction efforts from the Great East Japan Earthquake*. Government of Japan. <https://japan.kantei.go.jp/ongoing-topics/reconstruction.html>
- 84 Reconstruction Agency. (2015). *The process and prospects for reconstruction*. Government of Japan.
- 85 Reconstruction Agency. (2025a). *Chapter 6, section 1: Reconstruction of industry*. Government of Japan. https://www.reconstruction.go.jp/files/user/english/topics/Progress_to_date/250407_c6_s1.pdf
- 86 Reconstruction Agency. (2025b). *Reconstruction policies: Industrial and livelihood reconstruction*. Government of Japan. <https://www.reconstruction.go.jp/311kyoukun/archive/chapter6-verse1.html>
- 87 Small and Medium Enterprise Agency. (2016). *Subsidy program for restoration and development of facilities for groups of SMEs*. Government of Japan. <https://www.chusho.meti.go.jp/earthquake2011/160404G-hojyo.html>
- 88 Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). (2026). *Plan Subsectorial de Minerales y sus Cadenas de Valor en la Transición Energética Justa. Tomo II: Plan de acción*. https://docs.upme.gov.co/SIMEC/SIMCO/PlaneacionSector/Plan_sub-TEJ/Tomo_II_Plan_Subsectorial_de_Minerales_TEJ_con_Plan_Accion.pdf
- 89 UNGRD. (2026a). *Actualización de datos | Sismo en San José del Palmar, Chocó (7,4 Mw) La #UNGRD entrega el balance con corte* [Publicación en X]. <https://x.com/UNGRD/status/2094764781957783612>
- 90 UNGRD. (2026b). *Balance de afectaciones ocasionadas por el terremoto del 10 de agosto de 2026* [Publicación en X]. <https://x.com/UNGRD/status/2094764781957783612>
- 91 Volpe, C. y Blyde, J. (2013). Shaky roads and trembling exports: Assessing the trade effects of domestic infrastructure using a natural experiment. *Journal of International Economics*, 90(1), 148-161.
- 92 Von Peter, G., Von Dahlen, S. y Saxena, S. C. (2012). *Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes* (BIS Working Papers N.º 394). Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/publ/work394.htm>



Anexo 1

Soluciones para lograr acelerar el régimen de excepción en la estructuración, Acuerdo 012 de 2024:

1 Asistencia técnica especializada de organismos multilaterales. Los organismos multilaterales pueden ayudar a asistir directamente en el territorio durante la reconstrucción, apoyando el diseño de proyectos desde la formulación inicial. Esta asistencia permitirá que municipios de categorías 4, 5 y 6, que carecen de capacidad técnica interna, sorteen el requisito de formulación en la MGA sin sacrificar calidad técnica. Este apoyo no significa que los organismos multilaterales harán la tarea por los municipios, sino que transferirán conocimiento durante el proceso, fortaleciendo capacidades locales de manera sostenida.

2 Banco de proyectos tipo preaprobados a escala regional. El DNP y los ministerios sectoriales deben constituir un banco de “proyectos tipo” preaprobados y ya formulados bajo la MGA, estructurado a escala regional para los territorios afectados. Entre estas obras se deben incluir módulos estandarizados de vivienda, escuelas modulares sismorresistentes, centros de salud y sistemas de acueducto tipo.

En esta propuesta, los municipios no estructuran diseños complejos desde cero en medio de la emergencia; toman los proyectos tipo y los adaptan a sus necesidades específicas, ganando semanas en aprobación y garantizando calidad técnica. Por lo tanto, estos referentes deben ser deliberadamente flexibles, reconociendo que las regiones afectadas tienen particularidades distintas: condiciones atmosféricas, climáticas y topográficas diferentes, capacidades de gestión de riesgo variadas, y características culturales y sociales propias de cada territorio. Así, mientras la estandarización acelera, la flexibilidad regional asegura que la reconstrucción funcione.

3 Instrucción expresa de Minhacienda con tiempos perentorios. Minhacienda debe expedir una instrucción de carácter obligatorio que establezca plazos máximos perentorios para que las secretarías técnicas de los OCAD, a niveles nacional, departamental y municipal, verifiquen que un proyecto cumple los cuatro requisitos de la vía rápida definida en el Acuerdo 012 de 2024.

El plazo no puede exceder el límite de días hábiles. Si una secretaría técnica no se pronuncia dentro de ese pla-

zo, se aplica silencio administrativo positivo, y el proyecto avanza automáticamente. Esta instrucción debe ser comunicada formalmente a gobernadores, alcaldes y todos los miembros de los OCAD. La rigidez del tiempo obliga a tomar decisiones rápidas sin sacrificar verificación básica, eliminando la posibilidad de que funcionarios locales desconozcan el régimen de excepción o lo usen como pretexto para estancar recursos en escritorio.

4 Arquitectura de IA para monitoreo en tiempo real. Todos los contratos ejecutados dentro del programa de reconstrucción deben estar registrados en una arquitectura centralizada de IA que permita seguimiento detallado de cada contrato uno a uno para detectar: avance físico versus cronograma, desembolsos realizados, anomalías identificadas y retrasos. Esta estructura debe dar acceso en tiempo real a la Contraloría General de la República (CGR) para que actúe de inmediato si detecta irregularidades, sin esperar a auditorías posteriores. Adicionalmente, sería ideal que le permita a la población acceder a un tablero público que muestre qué se está haciendo, dónde, cuándo y con qué recursos, generando transparencia que acelera ejecución porque los responsables saben que están siendo monitoreados continuamente.

5 Aplicación rigurosa y expedita del Acuerdo 012 de 2024. Los entes territoriales afectados —alcaldías y gobernaciones de Chocó, Valle del Cauca, Caldas, Quindío, Risaralda y Cauca— deben acogerse inmediatamente al Acuerdo 012 de 2024 (artículo 4.1.2.2.9), utilizando la vía rápida para todos sus proyectos de reconstrucción en Fase III (ejecución/construcción). Esto significa presentar propuestas con solo los siete requisitos simplificados; no con la batería completa de estudios ordinarios. Esta agilización es una responsabilidad conjunta: los territorios deben radicar proyectos usando la vía rápida, y las instancias de aprobación deben procesarlos bajo el régimen de excepción en lugar de seguir los procedimientos ordinarios.

6 Voto ponderado virtual asincrónico para los organismos colegiados. Durante desastres de gran magnitud, los OCAD ralentizan la ejecución porque exigen presencia simultánea



de representantes de la Nación, departamentos y municipios para votación. Aunque se han habilitado convocatorias aceleradas, coordinar presencia sincrónica (presencial o virtual) genera retrasos innecesarios. La solución es implementar un “voto ponderado virtual asincrónico” (VPVA) en la plataforma del SGR durante emergencias declaradas.

En este esquema, cada representante que recibe el proyecto tiene entre 48 y 72 horas para revisar su viabilidad técnica (con apoyo del DNP) y registrar su voto mediante firma digital, sin necesidad de reunión. Si un nivel de gobierno no

se pronuncia en ese plazo, aplica silencio administrativo positivo a favor del concepto técnico expedido por el DNP. Para proyectos en municipios bajo calamidad pública, la ponderación de votos se ajustaría temporalmente de manera que al nivel territorial afectado se le otorgaría un 60 %, y al nivel nacional, el 40 %, asegurando que quienes están golpeados tienen poder de decisión sobre sus propias prioridades de reconstrucción.

Estas seis soluciones operativas conforman una arquitectura de ejecución rápida sin sacrificar control.

Anexo 2

Evidencia sobre el uso de incentivos tributarios en la generación de nueva inversión

En diciembre de 2005, la Cámara de Comercio del Cauca registró 139 empresas acogidas a los beneficios tributarios de la Ley Páez, las cuales generaban 4.873 puestos de trabajo directos (Alonso y Lotero, 2008). Sin embargo, Ortega et al. (2000) señalan que, tan solo en 1999, las inversiones declaradas como exentas pero no materializadas ascendieron a COP 40.000 millones, y concluyen que los incentivos de este tipo únicamente cumplen su objetivo cuando los recursos que el Estado deja de recaudar se convierten en nueva inversión, aunque garantizar esa reinversión, advierten, exige mecanismos difíciles de controlar y costosos de administrar.

También, una evaluación posterior de las exenciones de las leyes Páez y Quimbaya mostró que estas no mejoraron significativamente el recaudo, la inversión pública local ni la calidad de vida de los municipios beneficiarios. Aunque facilitaron la

instalación de empresas y la contratación de trabajadores, no produjeron mejoras atribuibles en los ingresos municipales ni en los indicadores de calidad de vida analizados (Galvis-Aponte et al., 2019).

Por lo tanto, si se llegara a pensar en algún instrumento de esta índole, es fundamental no otorgar exenciones generales sobre las utilidades, sino beneficios condicionados a inversiones efectivamente realizadas y comprobadas. En este sentido, la OCDE (2025a) advierte que las exenciones y las tarifas reducidas sobre la renta suelen ser menos costo-efectivas que los incentivos vinculados al gasto, como las deducciones, los créditos tributarios y la depreciación acelerada, porque estos últimos reducen directamente el costo de inversiones específicas y pueden condicionarse a la adquisición de activos, la generación de empleo u otros resultados verificables¹.

1. La OCDE señala que “los incentivos que otorgan un tratamiento preferencial al gasto suelen ser más eficientes para estimular inversión adicional y más costo-efectivos que aquellos que alivian la renta [traducción propia]”. Esta conclusión se basa en una comparación de 667 incentivos tributarios vigentes en 70 economías. Entre las deducciones analizadas, el 70 % se aplicaba a gastos de capital (CAPEX) y, dentro de ese grupo, el 68 % permitía recuperar fiscalmente con mayor rapidez el costo de la inversión. Como ejemplo, la OCDE menciona la posibilidad de deducir el 150 % del valor de una máquina nueva. Asimismo, el 44 % de los créditos tributarios examinados se aplica a gastos de capital. Estos instrumentos se vinculan más directamente con la inversión realizada que las exenciones generales sobre las utilidades, que pueden beneficiar inversiones existentes o proyectos que se habrían ejecutado aun sin el incentivo. Para asegurar resultados comprobables, el 66 % de las economías exige una inversión mínima para acceder al menos a uno de sus incentivos, 17 obligan a crear un número mínimo de empleos y 23 requieren alcanzar una participación mínima de exportaciones en las ventas. La OCDE advierte que estas condiciones demandan monitoreo y capacidad administrativa para verificar su cumplimiento (OCDE, 2025).



Anexo 3

El caso del Chocó: por qué “reponer” no es la mejor respuesta

El departamento del Chocó representa el ejemplo más crítico de por qué la reconstrucción tras una emergencia no debe limitarse a reponer la infraestructura preexistente, sino a transformar las condiciones estructurales de la prestación del servicio. Históricamente, la región ha sufrido un aislamiento severo en la provisión de bienes públicos básicos. Mientras el Sistema Interconectado Nacional (SIN) consolidó la cobertura de los grandes centros urbanos del país durante la segunda mitad del siglo XX, la integración de este territorio a la red eléctrica nacional ocurrió tardíamente en la década de 1990 (de forma fraccionada), manteniendo a la fecha extensas porciones de su territorio en la condición de zonas no interconectadas (ZNI).

La rezagada conectividad del Chocó responde tanto a un déficit histórico de inversión pública como a restricciones estructurales complejas: un territorio dominado por zonas de reserva forestal (Ley 2.^a de 1959), un alto traslape con colectivos étnico-territoriales (consejos comunitarios y resguardos indígenas), condiciones de alta vulnerabilidad socioeconómica, persistencia del conflicto armado y una acentuada dispersión poblacional a lo largo de los litorales y las cuencas hidrográficas. De hecho, en febrero de 2026 el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas No Interconectadas (IPSE, 2026) ya había registrado 403 localidades chocoanas de las ZNI: 22 no tenían servicio; 167 recibían entre una y seis horas diarias; 110, entre siete y ocho horas; de 94 no se obtuvo información; y ninguna reportó suministro durante las 24 horas.

Esta complejidad hace del Chocó un caso paradójico y paradigmático del fracaso de las soluciones unificadas o impuestas desde la centralidad. Durante años, la política pública se sustentó en la provisión de energía a través de plantas de combustión, y recientemente se ha privilegiado la masificación de sistemas solares fotovoltaicos estandarizados. Sin embargo, buena parte del departamento presenta niveles de radiación solar severamente limitados por los altos índices de nubosidad y precipitación, situándose por debajo del umbral mínimo de referencia técnica para un rendimiento óptimo (4 kWh/m²-día).

En contraste, el Chocó es una de las regiones más biodiversas y con mayor abundancia hídrica del planeta. Por ello, la transición y reconstrucción energética debería orientarse prioritariamente hacia soluciones basadas en la naturaleza y el recurso

hídrico, tales como las pequeñas centrales hidroeléctricas (PCH) y la tecnología hidrocinética (aprovechamiento de la fuerza de corriente de río sin necesidad de grandes embalses). Estas alternativas ofrecen ventajas clave para la región tales como un bajo impacto ambiental y social, alta eficiencia y continuidad en la generación (a diferencia de la intermitencia solar), adaptabilidad al territorio, menores costos de almacenamiento y facilidad de mantenimiento por parte de las propias comunidades.

A pesar del consenso técnico sobre las ventajas del recurso hídrico en la cuenca del Pacífico, las tecnologías propuestas no se han implementado masivamente debido a la complejidad de trámites y a problemas de articulación institucional, que retrasan de forma indefinida la viabilización técnica y desincentivan así a las entidades públicas y desarrolladores para estructurar proyectos hídricos. Lo que se observa, entonces, es un incentivo perverso hacia soluciones fotovoltaicas “más sencillas” de tramitar, pero sustancialmente menos eficientes para el territorio. De manera que, en el caso concreto del Chocó, se recomienda avanzar en los siguientes frentes:

- **Estructuración de un protocolo de licenciamiento ambiental diferenciado para PCH e hidrocinética.** Conviene diseñar, en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente), una ventanilla de trámites ágiles y con requisitos proporcionados para proyectos hidroenergéticos comunitarios de menor escala (menores a 10 MW) que no requieran embalse.
- **Modelos de gobernanza común y formación técnica local:** Financiar esquemas de coinversión y administración comunitaria del servicio, articulados con programas de formación técnica del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en mantenimiento de equipos hidroeléctricos directos, reduciendo la dependencia de contratistas externos en zonas apartadas.



- **Mecanismos de financiación flexible e hibridación progresiva:** Crear una línea de crédito de fomento y transferencias del SGR orientada a cubrir el CAPEX inicial de soluciones hídras, promoviendo sistemas híbridos (PCH/hidrocinética + diésel de respaldo o solar puntual) que aseguren el suministro 24/7 en localidades aisladas.
- **Factibilidad territorial:** Condicionar la asignación de recursos de reconstrucción a diagnósticos microterritoriales que justifiquen, cuando haya lugar, las soluciones de energía solar en zonas con el potencial de radiación, priorizando además la caracterización hidrográfica y social de cada cuenca para apuntar a las soluciones de generación hídrica.

Anexo 4

Evidencia sobre esquemas de gerencia

En primer lugar, la experiencia de la fase de emergencia del terremoto del Eje Cafetero de 1999 muestra la importancia de la capacidad territorial. El Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres del Quindío (Crepad), encargado de coordinar a las instituciones departamentales frente a una emergencia, activó su plan operativo, aunque la magnitud del desastre, la interrupción de las comunicaciones y la falta de recursos desbordaron inicialmente su capacidad. En paralelo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) instaló durante los primeros cinco días 93 cocinas comunitarias que atendieron a 26.140 personas, con recursos institucionales y comunitarios. Según un estudio de Cano (2003) a propósito de esta experiencia, los organismos locales y regionales, por conocer directamente los problemas del territorio, deben estar al frente de las operaciones. Con base en este referente, la reconstrucción actual podría combinar coordinación financiera nacional con ejecución territorial.

En el Forec, los recursos estatales fueron canalizados mediante un solo fondo, mientras la ejecución se distribuyó en las 32 zonas ya mencionadas —31 urbanas y 1 rural— administradas por gerencias zonales. Armenia se dividió en 15 zonas; Pereira tuvo una gerencia para todo su perímetro urbano; y 9 municipios del norte del Valle y Tolima fueron agrupados bajo una sola gerencia. Estas gerencias fueron adjudicadas a organizaciones no gubernamentales (ONG) mediante convocatorias privadas y públicas y, bajo el esquema de administración delegada, administraban los proyectos concertados por las alcaldías con actores territoriales, respetando los lineamientos del Forec.

Según el testimonio de un gerente zonal recogido en el caso, la concentración de recursos nacionales y extranjeros en un solo ente permitió establecer presupuestos y planes de inversión en poco tiempo. Este diseño ofrece un criterio adap-

table: mantener centralizados la financiación, los estándares y el seguimiento, pero definir gerencias especializadas o regionales según la magnitud y las características de cada territorio ([Gutiérrez, 2002](#)).

El contrato de la zona 12 de Armenia muestra cómo el esquema funcionaba en la práctica: el Forec contrató a la Corporación Minuto de Dios para prestar los servicios de administración delegada e interventoría de la reconstrucción integral de esa zona. El administrador zonal debía dirigir, administrar y controlar los programas aprobados, manejar los recursos, coordinar las actividades, presentar un plan de acción zonal durante los primeros tres meses y rendir informes mensuales al Forec y a la Alcaldía. También estaba encargado de coordinar las obras con la administración municipal, garantizar la participación ciudadana, facilitar la creación de veedurías y promover la utilización de mano de obra y recursos del municipio y la región. El Forec conservaba la orientación general, la aprobación del programa de trabajo y el control sobre las inversiones (Forec y Corporación El Minuto de Dios, 1999).

El reasentamiento de Gramalote ofrece otro referente de coordinación territorial. Desde abril de 2012 funcionó de manera permanente una mesa de trabajo integrada por la alcaldía, la gobernación, el Fondo Adaptación, la personería y representantes de la comunidad, las juntas de acción comunal y la veeduría municipal. Según el Plan de Reasentamiento, esta mesa fue el principal espacio para discutir el proyecto, socializar avances, negociar y tomar decisiones. El proceso también asignó responsabilidades concretas: el municipio asumió el ordenamiento territorial, y la Gobernación participó especialmente en la infraestructura vial, el agua y el saneamiento básico. La lección es que la dirección nacional debe acompañarse de una instancia territorial permanente que reúna a las entida-



des responsables y a la comunidad para tomar decisiones y hacer seguimiento a la reconstrucción (Fondo Adaptación, 2015).

En todo caso, la reconstrucción requiere una dirección nacional única con autoridad suficiente para destrabar decisiones ágiles. Para ello, se recomienda designar un gerente de reconstrucción con acceso directo y confianza del presidente de la República, siguiendo el modelo del Forec de 1999. Luis Carlos Villegas, entonces presidente del Consejo Directivo del Forec, documentó que esta cercanía con la Presidencia fue determinante para resolver desencuentros entre ministerios, entidades descentralizadas y Gobiernos locales sin demoras ([Infobae, 2026](#)). El Decreto 197 de 1999, al comprometer a las entidades públicas a colaborar con el Forec, garantizó que ningún ministerio o agencia pudiera actuar de espaldas a la dirección nacional. Esta misma estructura de mandato claro debe replicarse hoy.

En el ámbito territorial, se recomienda fortalecer los esquemas regionales a través de la Red Pro (Región, Producción, Oportunidad), que ya articula organizaciones empresariales regionales en los territorios afectados. Después del terremoto de agosto 2026, esta organización coordinó desembolsos de ayuda humanitaria junto con gobernaciones y alcaldías; y tiene capacidad instalada, confianza local y fluidez con actores privados. La dirección nacional debe dotar estas gerencias regionales con reglas claras, recursos presupuestales definidos, y esquemas de seguimiento que garanticen que sus decisiones se alinean con prioridades nacionales sin esperar aprobaciones centrales que paralicen ejecución. La lección de Armero y del Eje Cafetero es que descentralización con autoridad local funciona; centralización sin dinero no ([El Heraldó, 2026](#)).

Anexo 5

Aseguramiento transversal

La evidencia internacional muestra que el aseguramiento puede reducir los efectos económicos de desastres como los terremotos. La OCDE (2026) menciona que los seguros frente a amenazas naturales contribuyen a mitigar las contracciones de la actividad económica y acelerar la recuperación, y que una mayor penetración disminuye la carga de la reconstrucción sobre los contribuyentes ([OCDE, 2026](#)). Von Peter *et al.* (2012), por su parte, estimaron que las pérdidas aseguradas no tienen un efecto significativo sobre la trayectoria de largo plazo del PIB, mientras que las no aseguradas pueden generar un costo acumulado de hasta 2,3 % del PIB durante los diez años posteriores a un desastre¹. De igual manera, Poposki (2020) recoge una estimación de Standard & Poor's según la cual asegurar el 50 % de los activos reduciría en 40 % el impacto de un fenómeno de este tipo².

Sin embargo, a nivel global la brecha de protección contra catástrofes sigue siendo amplia: entre 2000 y 2024, el 79 % de las pérdidas económicas ocasionadas por terremotos en los países miembros y candidatos a ingresar a la OCDE no estaban aseguradas. Además, en 21 de esos países menos del 20 % de las pérdidas por amenazas naturales contó con cobertura ([OCDE, 2026](#)).

En Colombia la cobertura de seguros también es baja. En 2025, las primas emitidas en el país alcanzaron COP 61 billones, equivalentes al 3,3 % del PIB: la misma penetración registrada en 2024. Además, el gasto promedio en seguros llegó a COP 1,15 millones por habitante ([Banca de las Oportunidades \[BdO\] y Superintendencia Financiera de Colombia \[SFC\], 2026](#)). Asimismo, al cierre de 2025, las primas de los seguros de propiedad representaban apenas el 0,21 % del PIB. Frente a este panorama, Fitch

1. El estudio utiliza un panel de 8.252 observaciones anuales correspondiente a 203 países y jurisdicciones entre 1960 y 2011, cruzado con información sobre 2.476 grandes catástrofes naturales y sus pérdidas totales y aseguradas. Los autores estiman dinámicamente sus efectos sobre el crecimiento y advierten que el resultado corresponde al conjunto de desastres analizados; no exclusivamente a terremotos ni a Colombia.

2. Poposki (2020) presenta una revisión de literatura y no estima directamente estos resultados. La reducción de 40 % corresponde a un estudio de Standard & Poor's (2015), mientras que el dato sobre el reaseguro del 95 % de las pérdidas aseguradas del terremoto chileno de 2010 procede de Aon Benfield (2011). Ambos trabajos son citados secundariamente por el autor.



Ratings (2026) advierte que una parte relevante de las pérdidas que quedan por fuera del sistema asegurador debe ser asumida por el Estado, los hogares y las empresas no aseguradas.

Además, la cobertura en Colombia es muy desigual entre los cinco departamentos más afectados. Quindío tenía 38.471 viviendas aseguradas y una tasa estimada de aseguramiento del 18 %; Risaralda, 48.395 y 13 %; Valle del Cauca, 192.576 y 12 %; y Caldas, 29.319 y 8 %. Chocó registraba apenas 1.214 viviendas aseguradas ([Fasecolda, 2026b](#)³).

Con corte al 21 de agosto, las aseguradoras habían recibido 36.415 reclamaciones por el terremoto y estimaban en cerca de COP 1,2 billones el costo de atenderlas. De ese total, 29.736 reclamaciones y COP 1,09 billones correspondían a seguros de incendio y terremoto ([Fasecolda, 2026a](#)). Además, para esa fecha ya se habían desembolsado COP 11.104 millones en indemnizaciones ([Fasecolda, 2026a](#)).

No obstante, Fitch Ratings espera que el terremoto tenga un impacto patrimonial limitado sobre las aseguradoras colombianas calificadas. En los seguros de propiedad contra incendio y terremoto, estas entidades habían transferido a reaseguradores el 66,9 % del riesgo a mayo de 2026, y también contaban con contratos catastróficos y con reservas equivalentes al 18,8 % del patrimonio contable del sector para respaldar el pago de siniestros. Por estas protecciones, Fitch Ratings (2026) no identifica, por el momento, riesgos para la solvencia de las aseguradoras calificadas ni para su capacidad de cumplir las obligaciones derivadas de las pólizas.

Ante esta baja cobertura para riesgos en Colombia, la OCDE (2019) ya había recomendado al país “evaluar opciones de aseguramiento frente al riesgo de desastres para fortalecer la resiliencia financiera de los hogares y las empresas”. Según dicho organismo, estos seguros pueden incentivar inversiones en reducción del riesgo, promover una cultura de prevención

y disminuir la responsabilidad eventual del Gobierno nacional. Asimismo, se recomendó que las primas reflejen tanto la exposición al riesgo como las medidas de reducción del riesgo ejecutadas por los asegurados, y consideró positivo que Colombia avanzara en el diseño de instrumentos para asegurar activos públicos nacionales y territoriales, infraestructura crítica, empresas y hogares ([OCDE, 2019](#)).

La experiencia internacional arroja algunas reflexiones al respecto. En Suiza, hogares y empresas están obligados a adquirir seguros de propiedad en la mayoría de los cantones (divisiones territoriales equivalentes a departamentos) ([OCDE, 2026](#)). En Francia, el seguro de propiedad es obligatorio para arrendatarios residenciales y copropietarios, y las pólizas de propiedad incorporan automáticamente la cobertura frente a catástrofes naturales ([OCDE, 2026](#)).

Finalmente, México utilizó el antiguo Fondo de Desastres Naturales (Fonden) para financiar la atención de emergencias y la reconstrucción de infraestructura pública y viviendas de población de bajos ingresos. En este país, cuando una infraestructura federal no asegurada solicitaba financiación por segunda vez, el apoyo se reducía del 100 % al 50 %; para la infraestructura territorial no asegurada, una tercera solicitud cubría solo el 25 % y las posteriores no recibían recursos, mientras que la infraestructura asegurada mantenía su elegibilidad ([OCDE, 2019](#)).

En definitiva, Colombia debe incorporar el aseguramiento como una condición permanente de la gestión del riesgo, priorizando los activos públicos, las viviendas y las empresas ubicadas en los territorios más expuestos. La reconstrucción debe aprovecharse para ampliar esa cobertura y definir incentivos que premien la prevención, reduzcan las pérdidas sin protección y eviten que hogares, empresas y contribuyentes vuelvan a asumir casi por completo el costo del próximo desastre.

3. El comunicado no presenta para este departamento una tasa de cobertura válida.

