REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1420 Bogotá, D. C., martes, 29 de septiembre de 2026 EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

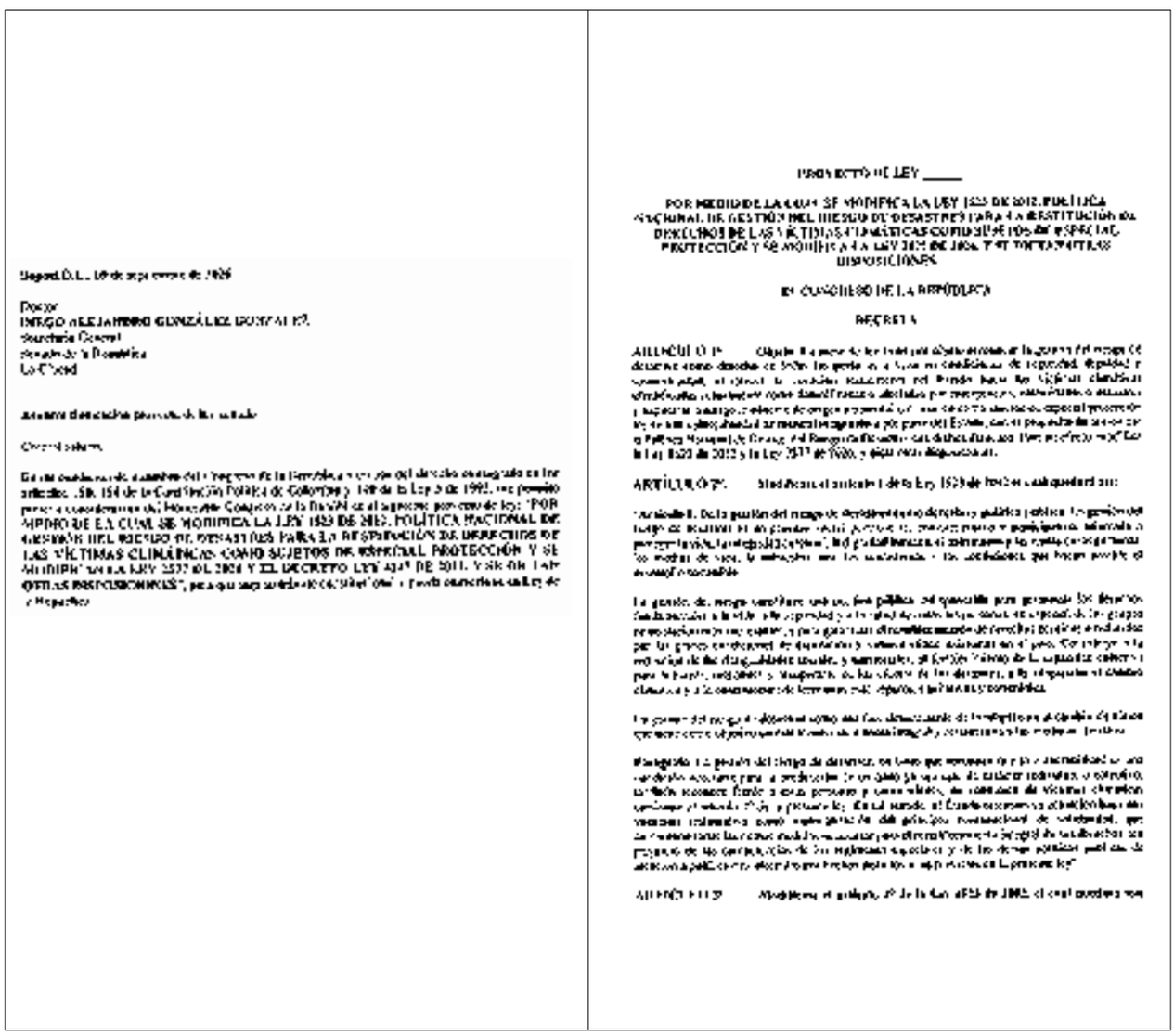
RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1523 de 2012, Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para la Restitución de Derechos de las Víctimas Climáticas como sujetos de especial protección y se modifica la Ley 2577 de 2026 y el Decreto Ley 4147 de 2011, y se dictan otras disposiciones.



Bogotá D.C., 16 de septiembre de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República
La Ciudad

Asunto: Radicación proyecto de ley

Cordial saludo,

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en los artículos 150, 154 de la Constitución Política de Colombia y 140 de la Ley 5 de 1992, me permito presentar a consideración del Honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley: "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1523 DE 2012, POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS CLIMÁTICAS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y SE MODIFICA LA LEY 2577 DE 2026 Y EL DECRETO LEY 4147 DE 2011, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", para que sea sometido a consideración de las comisiones constitucionales y de conformidad con el procedimiento legislativo establecido.

PROYECTO DE LEY ____

POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1523 DE 2012, POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS CLIMÁTICAS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y SE MODIFICA LA LEY 2577 DE 2026 Y EL DECRETO LEY 4147 DE 2011, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

ARTÍCULO 1°. Objeto. El presente proyecto de ley tiene por objeto reconocer la gestión del riesgo de desastres como derecho de todas las personas a vivir en condiciones de seguridad, dignidad y bienestar pleno, así como la atención diferencial del Estado hacia las víctimas climáticas, entendidas como aquellas personas afectadas por emergencias, calamidades o desastres y expuestas a riesgos extremos de origen climático, que requieren especial protección y de una adecuada articulación institucional para garantizar el goce efectivo de sus derechos. Para efectos de lo anterior, se modifica la Ley 1523 de 2012, la Ley 2577 de 2026, y dicta otras disposiciones.

ARTÍCULO 2°. Modificación al artículo 1 de la Ley 1523 de 2012, el cual quedará así:

"Artículo 1. De la gestión del riesgo de desastres como derecho y política pública. La gestión del riesgo de desastres es un derecho colectivo y una política pública de carácter nacional y permanente, orientada a proteger la vida, la dignidad, los bienes, el patrimonio, el ambiente y la vida de las personas frente a los efectos de los desastres, la adaptación a los cambios climáticos que hacen posible el desarrollo sostenible.

La gestión del riesgo constituye una política pública de carácter nacional para garantizar los derechos fundamentales a la vida, la dignidad y a la igualdad de las personas, en especial de los grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad y exposición diferencial al riesgo, incluyendo de manera prioritaria a las víctimas climáticas, entendidas como aquellas personas afectadas por los efectos adversos del cambio climático en el país. Se integra a la seguridad de distinguibilidad territorial, y sostenibilidad, el fortalecimiento de la capacidad colectiva para la previsión, mitigación y recuperación de los efectos de los desastres, así como el cambio climático y la construcción de territorios más seguros, justos y sostenibles.

La gestión del riesgo y adaptación como derecho colectivo implica el deber de garantizar que todas las personas puedan vivir en condiciones de seguridad y bienestar pleno.

Para garantizar la gestión del riesgo de desastres, en todo lo que concierne a la prevención, atención, recuperación y adaptación ante el cambio climático, se tendrán en cuenta los principios generales establecidos en la Ley 1448 de 2011, así como los principios de la gestión del riesgo establecidos en la presente ley, en especial los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, participación comunitaria, enfoque diferencial y enfoque territorial.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1523 de 2012, el cual quedará así:

"Artículo 2°. De la responsabilidad en la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres es responsabilidad permanente del Estado en todos sus niveles y de todas las entidades públicas, en el marco de sus competencias y jurisdicción. Esta responsabilidad se fundamenta en el deber constitucional de proteger la vida, la integridad y los derechos fundamentales de todas las personas, y se ejerce en **corresponsabilidad** con la ciudadanía, los sectores privados y las organizaciones comunitarias.

Las actuaciones de los responsables deberán orientarse no sólo a atender los desastres, sino principalmente a evitar la generación de nuevos riesgos, reducir los riesgos existentes y fortalecer las capacidades de la sociedad para anticipar, responder y recuperarse frente a los efectos de los desastres, estas actuaciones deberán orientarse conforme a los siguientes criterios:

a) **Criterio de prevención y no generación de nuevos riesgos.** Priorizar la prevención y evitar la generación de nuevos riesgos mediante la incorporación de la gestión del riesgo en los procesos de planificación del desarrollo territorial y sectorial.

b) **Criterio de reducción del riesgo existente.** Reducir los riesgos existentes mediante intervenciones prospectivas y correctivas, en especial en zonas de vulnerabilidad comprobada.

c) **Criterio de preparación y respuesta efectiva.** Mantener una preparación permanente para responder de manera efectiva a las emergencias y desastres que puedan ocurrir, con recursos, procedimientos y entrenamientos adecuados.

d) **Criterio de recuperación segura y sostenible.** Promover una recuperación segura y sostenible después de cualquier evento desastroso, evitando reproducir las condiciones que originaron el riesgo.

La responsabilidad territorial no exime de responsabilidad a entidades nacionales, sectoriales y privadas en el ámbito de sus competencias. La ciudadanía y las organizaciones comunitarias son corresponsables del conocimiento y la reducción del riesgo en sus contextos locales, mediante la participación informada en los procesos de gestión del riesgo y la adopción de medidas de autoprotección."

ARTÍCULO 4°. El numeral 5 y numeral 8 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012 quedará de la siguiente manera:

"Principio de diversidad cultural. Serán reconocidas las formas organizativas y sistemas de conocimiento, propios de los pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales y palenqueras, campesinas y pueblo Room.

En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas y poblaciones con enfoque diferencial, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma. A partir de un abordaje desde el proceso de conocimiento y reducción del riesgo y manejo del desastre con enfoque diferencial, de acuerdo con las realidades y necesidades territoriales."

Principio de precaución. Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas humanas y animales, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones ya los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución, en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir o mitigar la situación de riesgo. En desarrollo de este principio, y ante incertidumbre técnica o científica, las autoridades preferirán las medidas no estructurales y de intervención prospectiva tales como la restricción y el condicionamiento del uso y la ocupación del suelo, la reubicación preventiva y las alertas tempranas frente a las medidas estructurales, cuando aquéllas resulten idóneas para evitar la exposición y la configuración de nuevo riesgo.

En virtud del principio de precaución, la ausencia de estudios detallados no podrá invocarse para autorizar la ocupación de zonas de amenaza alta."

ARTÍCULO 5°. El artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, tendrá los nuevos numerales 18 19, 20, 21 y 22 que queda de la siguiente manera:

"18. Principio de inclusión social y reducción de desigualdades. La gestión del riesgo de desastres constituye un instrumento de política pública para la reducción de las desigualdades sociales, territoriales, económicas y ambientales, garantizando que la protección de la vida, la integridad y los derechos de todas las personas alcance en especial a los grupos de población con mayor exposición y vulnerabilidad. En tal sentido, las autoridades en todos los niveles deberán incorporar enfoque diferencial en los procesos de conocimiento del riesgo, priorizando la identificación de amenazas y vulnerabilidades en territorios y poblaciones marginados; asegurar participación informada, previa y culturalmente apropiada de poblaciones y comunidades en la formulación, implementación y evaluación de medidas de reducción del riesgo; asignar recursos financieros y humanos en proporción a la magnitud del riesgo en zonas de vulnerabilidad comprobada.

19. Principio de inclusión e interseccionalidad en la gestión del riesgo de desastres: Todo habitante o ciudadano del territorio nacional tendrá los mismos derechos de participar en los procesos de gestión del riesgo reconociendo su género, raza, clase, discapacidad y diversidad sexual. Dado que las condiciones de riesgo son de manera diferenciada para las personas, las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo deberán reconocer la interrelación de estas categorías en la gestión de riesgo de desastres.

20. Principio de enfoque diferencial étnico y territorial. Los procesos de gestión del riesgo reconocerán y respetarán la diversidad de los territorios y de quienes los habitan, atendiendo de manera diferencial las condiciones de los pueblos indígenas y de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así como de la población campesina, considerando sus formas propias de gobierno, sus territorios colectivos, su relación cultural con el territorio y sus mayores condiciones de vulnerabilidad, sin que ello implique un trato discriminatorio. Este enfoque se materializa en el ordenamiento y la planificación del territorio: la gestión del riesgo en los Territorios Indígenas y en los territorios colectivos NARP se articulará con la organización territorial del Estado y con sus instrumentos propios de planificación, bajo los criterios de coordinación, concurrencia, complementariedad e interdependencia previstos en la Constitución, en la Ley 1454 de 2011 y en el Decreto Ley 488 de 2025.

21. Principio de conocimiento local y saberes ancestrales. El conocimiento del riesgo integrará, junto con el conocimiento técnico y científico, el conocimiento local, tradicional y ancestral de las comunidades sobre las amenazas, las señales de alerta, la memoria de eventos y las prácticas propias de prevención y adaptación. Las autoridades promoverán el diálogo de saberes como fuente válida para la identificación de escenarios de riesgo y como insumo vinculante de los instrumentos de planificación territorial, reconociendo los planes de vida de los pueblos indígenas, los planes de salvaguarda y los planes de etnodesarrollo o de manejo de los consejos comunitarios NARP como instrumentos propios que deben armonizarse con los planes de ordenamiento territorial y de gestión del riesgo."

ARTÍCULO 6°. La Ley 1523 de 2012 tendrá un nuevo artículo 3A que quedará de la siguiente manera:

"Artículo 3A. Sujetos de especial protección frente a la vulnerabilidad estructural inequitativa al riesgo de desastres. Son sujetos de especial protección en la gestión del riesgo de desastres las personas, familias y comunidades cuya exposición y vulnerabilidad frente al riesgo de desastres resulta de condiciones estructurales de pobreza, marginación social, exclusión territorial o discriminación histórica, que les han impedido acceder a alternativas reales de localización, vivienda segura o medios de vida no expuestos, y que por tal razón enfrentan una desigualdad manifiesta en su capacidad de anticipar, resistir y recuperarse frente a los riesgos de desastre en comparación con el resto de la población.

Los sujetos de especial protección de que trata el presente artículo tienen derecho a:

1. Ser identificados y priorizados en registro nacional de víctimas climáticas, mediante metodologías con enfoque diferencial que reconozcan sus condiciones particulares de exposición y vulnerabilidad.
2. Acceder de manera preferente a los programas de protección social adaptativa y reubicación y/o reasentamiento definitivo, previstas en la presente ley.
3. Ser incluidos de manera incidente en los proyectos nacionales y de cooperación internacional dirigidos a atender los daños y pérdidas por cambio climático.
4. Participar de manera informada, previa y culturalmente apropiada en la formulación, implementación y evaluación de las medidas que los afecten.
5. Garantizar el reconocimiento de los daños y pérdidas por emergencias, calamidad pública o desastres que le permita acceder con derechos a las soluciones habitacionales definitivas de los programas de reasentamiento post desastres.
6. Acceder al reasentamiento preventivo para familias en riesgo inminente, en los términos y con las garantías previstas en la presente ley.
7. No ser objeto de desplazamiento o reubicación sin que se garanticen alternativas de vivienda digna, compensación por desarraigo, restablecimiento de medios de vida o rentas y la preservación del tejido social, familiar y cultural.
8. Recibir atención preferente en la asignación de recursos financieros y técnicos del sistema, en los términos de la Estrategia Nacional de Financiación Territorial y de la Red Nacional de Asistencia Técnica Territorial y Fondo de Daños y pérdidas por Cambio Climático.

ARTÍCULO 7°. El numeral 3 del artículo 8° de la Ley 1523 de 2012, quedará de la siguiente manera:

"3. La Comunidad. Por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales, ambientales, culturales y participativas. Incluyendo organizaciones étnicas, comunitarias, campesinas, comunales y otros procesos organizativos: entendido como aquellas estructuras representativas de grupos poblacionales y territorios, con capacidad de gobernanza y participación incidente, por sus saberes, conocimientos y prácticas resultado de su interacción con el territorio."

ARTÍCULO 8°. El artículo 4 de la Ley 1523 de 2012 tendrá nuevos numerales 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36, que quedarán de la siguiente manera:

28. Víctimas Climáticas. Es la persona, familia, grupo o comunidad que ha sufrido daños, pérdidas directas o indirectas, o el menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, medios de subsistencia, patrimonio, vivienda o identidad territorial, requiriendo una respuesta estatal orientada bajo los principios de vocación restaurativa, protección social adaptativa y resiliencia territorial. En esta condición se encuentran:

- Familias damnificadas o afectadas por desastres, como consecuencia de la materialización de emergencias, calamidades o desastres, eventos físicos extremos, fenómenos de variabilidad climática o procesos de lenta evolución asociados al cambio climático y la degradación ambiental.
- Familias expuestas a riesgo inminente o en estado de alerta permanente por la activación de eventos o fenómenos potencialmente desastrosos, inventario de familias en riesgo o en alerta roja permanente de acuerdo con las evidencias científicas y resultados de los mapas y estudios de riesgos.
- Familias forzadas a desplazarse de sus territorios de origen o a reasentarse debido a la inhabilitación del suelo o la configuración de condiciones de riesgo,

29. Gestión Adaptativa. La gestión del riesgo de desastres se ejercerá de manera adaptativa, reconociendo que la evolución de los eventos físicos peligrosos y de los riesgos a ellos asociados, en particular los asociados a la variabilidad y al cambio climático, puede modificar en el tiempo las condiciones de amenaza, exposición y vulnerabilidad inicialmente identificadas, intervención físicas donde sean priorizadas las soluciones basadas en la naturaleza, restauración o manejo sostenible de ecosistemas.

30. Protección Social Adaptativa para la gestión del riesgo de desastres. Es el conjunto de políticas, programas, instrumentos y mecanismos que articulan la gestión del riesgo de desastres con la protección social, la adaptación al cambio climático, con el propósito de prevenir el deterioro de las condiciones de vida de la población más vulnerable, proteger sus derechos, reducir su exposición frente a los riesgos de desastre y facilitar una recuperación oportuna, equitativa y sostenible. La Protección Social Adaptativa reconoce que la pobreza incrementa la exposición y la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastre, y que los desastres profundizan la pobreza, las desigualdades y la exclusión social. En consecuencia, orienta la acción del Estado a intervenir de manera anticipatoria y preventiva para fortalecer la capacidad de respuesta y recuperación de la población en mayor condición de vulnerabilidad.

La aplicación de la Protección Social Adaptativa se realizará en el marco de las competencias propias de cada entidad y de las disposiciones legales que rigen los sistemas de protección social, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, mediante mecanismos de articulación intersistémica definidos por el Gobierno Nacional.

31. Reasentamiento preventivo. Proceso planificado, integral, participativo y con enfoque de derechos, de traslado de hogares o comunidades localizadas en zonas de alto riesgo hacia lugares seguros, adelantado antes de la ocurrencia de la materialización de escenarios de riesgo, que garantiza la habilitación de suelo seguro; el acceso a la vivienda digna; el restablecimiento de medios de vida y rentas; tejido social, familiar y comunitario, el respeto de las prácticas culturales y económicas, la seguridad jurídica de la nueva tenencia o dominio y el manejo del suelo desalojado para impedir su reocupación.

El reasentamiento incluye el reconocimiento de los daños, perdidas e impactos sufridas por las familias damnificadas o en riesgo inminente o desplazados climático que les permite acceder a la

restauración de derechos afectados. El reasentamiento se realizará de acuerdo con los principios de progresividad y no regresividad.

Cuando el reasentamiento involucre comunidades étnicas, se realizará en el marco del derecho a la consulta previa y con respeto de su relación cultural y espiritual con el territorio.

Las áreas objeto de reasentamiento deberán ser declaradas espacio público o áreas verdes o transformadas en área de protección y conservación ambiental de acuerdo con lo establecido en la ley 99 de 1994.

32. Infraestructura resiliente. Son los sistemas fundamentales como transporte, energía, agua y saneamiento, telecomunicaciones y las obras asociadas que integran de manera eficiente los bienes y servicios de los ecosistemas con soluciones tecnológicas innovadoras, bajo esquemas de gobernanza que garantizan la prestación continua y segura de los servicios esenciales. Se gestionan técnica, operativa y financieramente durante todo su ciclo de vida (diseño, construcción, operación, mantenimiento y desmantelamiento) incorporando criterios de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, a partir del análisis de interdependencias sistémicas que pueden generar interrupciones en la cadena productiva, medios de vida y en la funcionalidad y desarrollo del territorio. Promueven sostenibilidad, accesibilidad e inclusión a partir de la concepción del enfoque diferencial (étnico, género, etario y de discapacidad), el enfoque de reconstruir mejor y una apropiación y participación comunitaria incidente.

33. Preparación para la recuperación. Es el desarrollo de acciones permanentes orientadas al fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias, la coordinación interinstitucional, la planificación, la definición de mecanismos financieros y la elaboración de instrumentos que faciliten el inicio oportuno de los procesos de recuperación post desastre por parte de las entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo con sus competencias,

34. Ejecución de la recuperación. Son las acciones que se ejecutarán de manera articulada, coordinada y complementaria las acciones, programas y proyectos orientados al restablecimiento de las condiciones sociales, económicas, ambientales e institucionales afectadas por la ocurrencia de una situación de desastre, así como a la rehabilitación y reconstrucción de infraestructura, servicios, medios de vida y ecosistemas, con el fin de evitar la reproducción o transferencia del riesgo y contribuir al mejoramiento de las condiciones de desarrollo de los territorios afectados por las entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo con sus competencias y conforme a lo previsto en cada correspondiente Plan de Acción Específico para la Recuperación (PAE).

35. Gestión integral del desplazamiento. La Gestión integral del desplazamiento comprenderá el conjunto de políticas, planes, programas, medidas e instrumentos orientados a prevenir, anticipar, reducir, atender y superar las condiciones que generan el desplazamiento derivado de los efectos del cambio climático, garantizando la protección de los derechos de las personas afectadas y promoviendo soluciones duraderas.

36. Riesgo socialmente aceptable o tolerable. Es el nivel de riesgo de desastres que, evaluado de manera integral con criterios técnicos y científicos, económicos, financieros, y ambientales, resulta compatible con la ocupación, el uso o el desarrollo de actividades en un territorio determinado, siempre que se adopten las medidas de reducción, mitigación y reglamentación prescriptiva a que haya lugar, y que su persistencia no comprometa de manera grave e irreversible la vida, la integridad, el patrimonio o los medios de subsistencia de las personas expuestas.

ARTÍCULO 9°. Modifícase el numeral 6 en el Artículo 17 de la Ley 1523 de 2012, el cual quedará así:

"6. Aprobar los planes de acción específicos para la recuperación - PAE, posterior a situaciones de desastre y definir los mecanismos de seguimiento y evaluación hasta garantizar la completa ejecución de sus tareas y el cierre respectivo de acuerdo con un sistema de evaluación de daños, pérdidas e impactos."

ARTÍCULO 10°. Modifícase el numeral 13 del Artículo 21 de la Ley 1523 de 2012, así:

"13. Orientar la formulación de los planes de acción específicos y emitir revisión técnica previa de los avances de este instrumento para la recuperación posterior a situación de desastre."

ARTÍCULO 11°. Modifícase el numeral 10 del Artículo 23 de la Ley 1523 de 2012, así:

"10. Orientar la formulación de los planes de acción específicos y emitir revisión técnica previa de los avances de este instrumento para la recuperación posterior a situación de desastre."

ARTÍCULO 12°. Adiciónese un numeral al Artículo 23 de la Ley 1523 de 2012, quedando así:

"11. Orientar la formulación, actualización e implementación de los lineamientos nacionales de infraestructura resiliente, de manera articulada con las políticas de ordenamiento territorial, planificación del desarrollo, regulación técnica, protección financiera, adaptación al cambio climático y recuperación post desastre."

ARTÍCULO 13°. Adiciónese el numeral 10 en el Artículo 25 de la Ley 1523 de 2012, el cual quedará así:

"10. Orientar la formulación de los planes de acción específicos y emitir revisión técnica previa de los avances de este instrumento para la recuperación posterior a situación de desastre."

ARTÍCULO 14°. Adiciónese los numerales 10 y 11 y los parágrafos 2 y 3 al artículo 28 de la Ley 1523 de 2012 quedará de la siguiente manera:

"10. Un representante de organizaciones sociales, asociaciones cívicas, comunitarias, comunales, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común.

11. En los territorios donde existan formas de gobierno reconocidas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueros, indígenas, campesinas y Rrom, el respectivo consejo promoverá la participación de un representante de organizaciones de comunidades étnicas.

Parágrafo 2°. El consejo territorial expedirá un reglamento para la convocatoria, elección y calidad de las representaciones de las organizaciones comunitarias y étnicas.

Parágrafo 3°. Los Territorios indígenas podrán conformar sus propias instancias de coordinación de la gestión del riesgo, articuladas con los consejos territoriales de gestión del riesgo, bajo los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad e interdependencia. Las decisiones que afecten los territorios colectivos NARP se adoptarán en articulación con sus consejos comunitarios."

ARTÍCULO 15°. La Ley 1523 de 2012 tendrá un artículo 31A que quedará de la siguiente manera:

"Artículo 31A. Participación social y comunitaria en la gestión del riesgo de desastres. Las autoridades del sistema nacional, en sus niveles nacional, departamental, distrital y municipal, promoverán y apoyarán la conformación de redes comunitarias de gestión del riesgo, articuladas en nodos territoriales, con el propósito de integrar a organizaciones sociales, comunales, étnicas, campesinas y de base en los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y adaptación al cambio climático desde perspectivas territoriales y comunitarias.

Parágrafo 1°. Las entidades del sistema nacional podrán vincular a las redes comunitarias de gestión del riesgo mediante convenios de asociación, contratos de colaboración, convenios solidarios celebrados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, el Decreto 092 de 2017 y la Ley 2166 de 2021 y las normas que lo reglamentan, con el fin de apoyar la formulación y ejecución de iniciativas comunitarias de gestión del riesgo.

Parágrafo 2°. Las organizaciones que integren las redes comunitarias de gestión del riesgo podrán participar en los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo en calidad de invitadas permanentes con voz, en los términos que determine el reglamento de cada consejo, de conformidad con lo previsto en el artículo 28° de la presente ley."

ARTÍCULO 16°. Modifícase el artículo 35 de la Ley 1523 de 2012, el cual quedará así:

"Artículo 35. Estrategia Nacional para la Recuperación Post desastre. La Estrategia Nacional para la Recuperación Post desastre es el instrumento de planificación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que establece el marco de actuación nacional para orientar y articular, a nivel sectorial y territorial, la preparación para la recuperación y la ejecución de los procesos de recuperación (entiéndase rehabilitación y reconstrucción), orientado al restablecimiento de los derechos de la población afectada y al fortalecimiento de la resiliencia territorial. La Estrategia definirá las orientaciones generales para la recuperación post desastre y servirá de marco para el diseño e implementación de instrumentos sectoriales y territoriales, metodologías, mecanismos técnicos, financieros y jurídicos que fortalezcan la coordinación institucional y la recuperación resiliente.

Parágrafo 1. La Estrategia Nacional para la Recuperación post desastre orientará las actuaciones de las entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para el restablecimiento de los derechos de la población afectada, la recuperación resiliente de los territorios y la reducción de las condiciones de vulnerabilidad frente a futuros desastres y los efectos del cambio climático.

Parágrafo 2. La Estrategia promoverá la articulación de la recuperación post desastre con el ordenamiento territorial, la conservación de los ecosistemas, la adaptación al cambio climático, el fortalecimiento de las capacidades territoriales y la participación de las comunidades en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los procesos de recuperación.

ARTÍCULO 17°. Modifícase el artículo 36 de la Ley 1523 de 2012 que quedará así:

Artículo 36. Elaboración de la Estrategia Nacional para la Recuperación Post Desastre. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) elaborará y actualizará la Estrategia Nacional para la Recuperación post desastre, en coordinación con las entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los sectores administrativos, las entidades territoriales y demás actores que se consideren pertinentes. La Estrategia será adoptada por el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Parágrafo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, los sectores administrativos deberán adoptar y publicar los lineamientos para la recuperación resiliente de su respectivo sector. Dichos lineamientos deberán incorporar, como mínimo, la metodología para la evaluación de daños, pérdidas, riesgos asociados, necesidades e impactos (EDANPRI), conforme al documento técnico que se adopte, así como los criterios mínimos para el retorno a la normalidad en los procesos de recuperación derivados de situaciones de desastre o calamidad pública.

ARTÍCULO 18°. El artículo 37 de la Ley 1523 de 2012 tendrá un nuevo parágrafo que quedará así:

"Parágrafo 3° El Gobierno Nacional reglamentará en un plazo no mayor a 12 meses los procedimientos para la actualización de los Planes Departamentales, Distritales y Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres."

ARTÍCULO 19°. Adiciónese un segundo parágrafo al artículo 38 de la Ley 1523 de 2012, que quedará así:

"Parágrafo 2°. En los proyectos de inversión pública que comprendan infraestructura o servicios esenciales, el análisis de riesgo de desastres deberá incorporar criterios de infraestructura resiliente, considerando, según la naturaleza y complejidad del proyecto, condiciones de localización, diseño, materiales, redundancia, continuidad funcional, mantenimiento, capacidad de adaptación, tiempos de restablecimiento y medidas para evitar la generación, reproducción o transferencia del riesgo."

ARTÍCULO 20°. El artículo 39 tendrá un nuevo parágrafo que quedará de la siguiente manera:

"Parágrafo 2°. Los estudios de riesgo que soporten los planes de ordenamiento territorial incorporarán, cuando la autoridad ambiental competente los haya establecido, los regímenes de caudal ambiental y demás resultados del seguimiento hidrológico, hidrobiológico y climático de las cuencas priorizadas, con el fin de que las decisiones de uso y ocupación del suelo respondan a la variabilidad y el cambio climático y no únicamente a condiciones hidrológicas históricas."

ARTÍCULO 21°. Modifícase el artículo 40 de la Ley 1523 que quedará de la siguiente manera:

"Artículo 40. Incorporación de la gestión del riesgo en la planificación. Las entidades territoriales, y los esquemas asociativos territoriales, en un plazo no mayor a un (1) año posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, y en los instrumentos propios de planificación que hagan sus veces incluidos los planes de vida, las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente los programas y proyectos prioritarios para estos fines, de conformidad con los principios de la presente ley.

En particular, incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 en especial su artículo 56, subrogado por el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991 y de la Ley 388 de 1997, o las normas que las sustituyan, tales como el levantamiento y actualización permanente del inventario de zonas de riesgo y asentamientos en zonas de riesgo; el señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a riesgo; los mecanismos de reubicación de asentamientos y de reasentamiento preventivo; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar su reocupación; la constitución de bancos de tierras y reservas de suelo para hacer posibles tales reasentamientos; y la utilización de los instrumentos de enajenación voluntaria, adquisición vivienda nueva o usada y expropiación de inmuebles que sean necesarios para la reubicación de poblaciones en alto riesgo.

Parágrafo 1. Las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales formularán, promoverán e implementarán medidas estructurales y no estructurales para la reducción del riesgo de desastres, orientadas tanto a la prevención de la generación de nuevas condiciones de riesgo como a la mitigación de los riesgos existentes.

Parágrafo 2. Las entidades territoriales priorizarán la implementación de medidas no estructurales cuando estas resulten técnica, social, ambiental y financieramente viables y eficaces para reducir el riesgo, sin perjuicio de la ejecución de medidas estructurales cuando estas sean necesarias para garantizar la protección de la vida, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia y los ecosistemas."

ARTÍCULO 22°. La Ley 1523 de 2012 tendrá un nuevo artículo 41A, que quedará de la siguiente manera:

"Artículo 41A. De la gestión del riesgo de desastres en el territorio. La gestión de riesgos de desastre reconoce que los riesgos se configuran, acumulan y materializan en territorios específicos como resultado de la interacción entre amenazas físicas y las condiciones de exposición y vulnerabilidad de las poblaciones, las actividades económicas y los ecosistemas presentes en cada lugar. La gestión territorial del riesgo de desastres se fundamenta en los siguientes criterios:

1. La incorporación del análisis del riesgo como determinante del uso y ocupación del suelo en los procesos de ordenamiento territorial, con énfasis en el ordenamiento ambiental alrededor del recurso hídrico, las cuencas hidrográficas y las zonas de recarga, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, la Ley 99 de 1993 y sus normas reglamentarias.

2. La conservación, restauración y adaptación a las dinámicas de los ecosistemas estratégicos como instrumento de reducción de la vulnerabilidad y de los riesgos de desastre, en articulación con las políticas de cambio climático, biodiversidad y gestión ambiental territorial.

3. El reconocimiento de que los riesgos de desastre frecuentemente constituyen hechos interjurisdiccionales, en la medida en que las amenazas, vulnerabilidades y sus efectos rebasan los límites de una sola entidad territorial, especialmente cuando se originan en cuencas hidrográficas, zonas de influencia ecosistémica o corredores de amenaza compartidos entre dos o más municipios o departamentos. La gestión de estos hechos interjurisdiccionales de riesgo requieren respuestas coordinadas, instrumentos de planificación supramunicipal y mecanismos de financiación y ejecución conjunta entre las entidades territoriales afectadas.

Parágrafo 1º. Las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en sus niveles nacional y departamental desarrollarán instrumentos de asistencia técnica y financiación diferenciada para que los municipios con mayores niveles de exposición y vulnerabilidad y menores capacidades institucionales puedan cumplir sus responsabilidades en materia de gestión del riesgo y construir progresiva y autónomamente sus propias capacidades para la gestión de los riesgos en su territorio.

Parágrafo 2º. Los Esquemas Asociativos Territoriales conformados de conformidad con la Ley 1454 de 2011 y sus normas reglamentarias hacen parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, en sus niveles de atención, para la gestión asociada del riesgo de desastres cuando este constituya un hecho interjurisdiccional. Los Esquemas Asociativos Territoriales deberán incorporar en sus Planes Estratégicos Asociativos Territoriales los hechos interjurisdiccionales de riesgo de desastres identificados en su área de influencia, así como los programas y proyectos supramunicipales o supra departamentales para su conocimiento, reducción y manejo. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo del nivel departamental brindarán los insumos técnicos necesarios para la identificación de estos hechos y apoyarán su incorporación en los instrumentos de planificación asociativa."

ARTÍCULO 23°. La Ley 1523 de 2012 tendrá un nuevo artículo 41B, que quedará de la siguiente manera:

"Artículo 41B. Medidas de precaución para la protección de la vida. Sin perjuicio de las competencias establecidas en otras disposiciones, cuando existan indicios técnicos que permitan inferir razonablemente la posibilidad de daños graves o irreversibles para la vida, la integridad de las personas, los animales, los bienes, la infraestructura, los servicios esenciales o el ambiente, los alcaldes, en aplicación del principio de precaución previsto en la presente ley, podrá adoptar mediante acto administrativo motivado medidas urgentes, preventivas y temporales orientadas a restringir o condicionar la ocupación, el uso, la urbanización, la construcción o el desarrollo de actividades en áreas donde se identifiquen condiciones de amenaza o riesgo,

Las medidas adoptadas no modificarán el Plan de Ordenamiento Territorial ni sustituirán los estudios básicos o detallados exigidos por la normativa vigente y deberán ser proporcionales, temporales, motivadas, revisables y sustentadas en indicios técnicos suficientes.

Se entenderá por indicios técnicos suficientes el conjunto de información técnica, científica, histórica, geográfica, ambiental, hidrológica, geológica, geomorfológica, climática, cartográfica o proveniente de monitoreo, así como la identificación de rondas hídricas, planicies de inundación, zonas susceptibles de afectación, antecedentes de eventos, puntos críticos, procesos activos, estudios técnicos, sistemas de alerta temprana y demás información oficial disponible que permita inferir razonablemente la posibilidad de ocurrencia de un daño grave o irreversible, aun cuando no se cuente con estudios básicos o detallados elaborados conforme a la normativa urbanística y de ordenamiento territorial."

ARTÍCULO 24°. Adiciónese un parágrafo al artículo 42 de la Ley 1523 de 2012, que quedará así:

"Parágrafo. El análisis específico de riesgo a que se refiere el presente artículo, cuando recaiga sobre infraestructura, redes o servicios esenciales, deberá evaluar además de los posibles daños físicos, la continuidad del servicio, las interdependencias con otros sistemas, la capacidad de respuesta y recuperación, los tiempos estimados de restablecimiento y los efectos asociados a la variabilidad y el cambio climático, con el fin de definir e implementar medidas de reducción del riesgo y planes de emergencia y contingencia acordes con la infraestructura resiliente."

ARTÍCULO 25°. La Ley 1523 de 2012, tendrá un nuevo artículo 42A que quedará así:

"Artículo 42A. Responsabilidad sectorial para la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático constituyen responsabilidades permanentes de todas las entidades públicas, de conformidad con sus competencias constitucionales y legales. Todas las entidades que conforman el Gobierno Nacional y sus entidades descentralizadas por servicios adscritas o vinculadas serán responsables de identificar, evaluar, prevenir y reducir los riesgos asociados al desarrollo de las políticas, programas, proyectos, obras y actividades bajo su competencia, así como de fortalecer las capacidades para la preparación, la respuesta, la recuperación post desastre y la adaptación al cambio climático en el ámbito de su sector.

Las entidades territoriales ejercerán estas mismas responsabilidades en sus respectivas jurisdicciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13° y 14° de la presente ley.
La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) brindará asistencia técnica a las entidades del sistema para el desarrollo de sus obligaciones en materia de gestión del riesgo, y realizará el seguimiento al cumplimiento de estas obligaciones. En el ejercicio de sus funciones, la Unidad no sustituirá las competencias propias de las demás entidades del sistema.

Parágrafo. En el ejercicio de sus funciones de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) privilegiará el fortalecimiento de las capacidades de las demás entidades del sistema, y ejercerá funciones de ejecución directa de acciones de gestión del riesgo propias de otras entidades del sistema nacional únicamente cuando estas no cuenten con capacidad suficiente para atenderlas, en aplicación del principio de subsidiariedad positiva y sin perjuicio de las competencias que la ley y los reglamentos vigentes le atribuyen."

ARTÍCULO 26°. Adiciónese un parágrafo al artículo 45 de la Ley 1523 de 2012, quedará así:

"Parágrafo 2. El Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres promoverá la integración y actualización de información sobre infraestructura crítica, infraestructura esencial, estado funcional, interdependencias, afectaciones, tiempos de restablecimiento y demás variables necesarias para el seguimiento de la infraestructura resiliente y la toma de decisiones en reducción del riesgo y recuperación."

ARTÍCULO 27°. La Ley 1523 de 2012 tendrá un nuevo Artículo 46A que quedará de la siguiente manera:

Artículo 46A. Democratización del conocimiento para la gestión del riesgo de desastres. El Estado garantizará el acceso equitativo al conocimiento para la gestión del riesgo de desastres como condición para el ejercicio efectivo de los derechos, la reducción de las desigualdades territoriales y la adaptación al cambio climático. Este acceso implica la disponibilidad del conocimiento en formatos comprensibles, en las lenguas nativas de las comunidades cuando corresponda, y mediante canales adecuados a las condiciones geográficas, tecnológicas y culturales de cada territorio.

Todas las entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en el marco de sus competencias y capacidades institucionales, promoverán la producción, el intercambio, la apropiación social y la difusión del conocimiento científico, técnico, territorial, comunitario y ancestral necesario para la comprensión y reducción de los riesgos.

El conocimiento territorial, comunitario y ancestral sobre amenazas, vulnerabilidades y prácticas de adaptación y resiliencia será reconocido como insumo válido y complementario en los procesos de conocimiento del riesgo. Las autoridades étnicas, las organizaciones comunitarias y las comunidades campesinas son los sujetos que acreditan y aportan ese conocimiento, cuya integración al sistema se canalizará a través de los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo y mediante los mecanismos de participación definidos en la presente ley.

PARÁGRAFO. Las entidades del nivel nacional del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en coordinación con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y con el Sistema Nacional Ambiental, formularán lineamientos para la integración del conocimiento comunitario y ancestral con el conocimiento científico y técnico, de manera que ambos se articulen en los procesos de identificación de escenarios de riesgo, análisis de vulnerabilidades y formulación de medidas de reducción del riesgo."

ARTÍCULO 28°. Modifícase el parágrafo 3° del artículo 50 de la Ley 1523 de 2012, el cual quedará así:

"PARÁGRAFO 3°. Los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la administración y la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se someterán al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sin perjuicio del régimen especial de contratación previsto para la respuesta en situaciones de desastre o de calamidad pública debidamente declaradas."

ARTÍCULO 29°. Modifícase el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, quedará de la siguiente manera:

"Artículo 57. Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

PARÁGRAFO 1. La declaratoria de situación de calamidad pública en territorios que comprendan comunidades indígenas deberá contar con concepto previo o participación activa de las instancias indígenas correspondientes, garantizando el enfoque diferencial y la articulación con las autoridades propias.
PARÁGRAFO 2. Las autoridades tradicionales de los territorios indígenas formalizados o que entren en funcionamiento podrán declarar la situación de calamidad pública dentro de su ámbito territorial a través de sus autoridades propias competentes.

ARTÍCULO 30°. Modifícase el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 61. Plan de Acción Específico para la Recuperación (PAE). Declarada una situación de desastre o de calamidad pública y realizada la evaluación de daños, pérdidas, riesgos asociados, necesidades e impactos en el marco de la etapa de respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), en el ámbito nacional, y las gobernaciones y alcaldías, en el ámbito de sus respectivas competencias, elaborarán el Plan de Acción Específico para la Recuperación (PAE), el cual definirá las acciones de rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas.

El Plan de Acción Específico para la Recuperación (PAE), es un instrumento técnico y operativo que comprende un conjunto de acciones de planificación, organización y gestión para la ejecución de la recuperación (entiéndase, rehabilitación y reconstrucción) de las áreas afectadas por eventos adversos que generaron la declaratoria de situación de desastre o calamidad pública, previniendo la extensión de los efectos negativos en el corto, mediano y largo plazo y evitando la reactivación de riesgos preexistentes o futuros, con el fin de restablecer los derechos y la calidad de vida de las personas, garantizando la seguridad territorial y el desarrollo sostenible.

Parágrafo 1. Cuando se trate de una declaratoria de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el PAE será elaborado y coordinado por el respectivo Consejo Departamental, Distrital o Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, de conformidad con las orientaciones establecidas en la declaratoria y sus modificaciones. Cuando se trate de una declaratoria de desastre estará a cargo del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre.

Su elaboración deberá realizarse una vez se cuente con las estimaciones de pérdidas y daños asociadas a los efectos del escenario de riesgo materializado, bajo la implementación de la metodología EDANPRI, sin considerar actividades de respuesta a la emergencia, las cuales deberán verse reflejadas en el Plan de Respuesta a la Emergencia - PRE, ni actividades que estén enmarcadas en acuerdos o compromisos previos, como tampoco en necesidades diferentes a las afectadas por el escenario de riesgo materializado y vinculado a la condición de calamidad pública o situación de desastre declarada. El acta mediante la cual el Consejo Nacional o el respectivo Consejo Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres apruebe el PAE deberá identificar las entidades responsables de su ejecución, las obligaciones a su cargo, los mecanismos de participación de las personas naturales, jurídicas y de las comunidades, así como la autoridad responsable de la dirección, coordinación, seguimiento y control de su implementación.

Parágrafo 2. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, deberá definir los mecanismos de coordinación e implementación del Plan de Acción Específico que se hará ejecutado por las diferentes sectores y entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, incluyendo Unidades Ejecutoras o Gerencia de Recuperación temporales.

Parágrafo 3. Las acciones de recuperación deberán formularse y ejecutarse en armonía con la Estrategia Nacional para la Recuperación Post desastre, la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los instrumentos de planificación territorial y los demás instrumentos que integran la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Parágrafo 4. El PAE será de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas y los particulares que, de conformidad con sus competencias, funciones o responsabilidades, deban participar en su ejecución, en los términos previstos en la declaratoria de desastre o calamidad pública y en los actos que la modifiquen.

ARTÍCULO 31°. Modifícase el artículo 62 de la Ley 1523 de 2012, el cual quedará así:

"**Artículo 62. Seguimiento**. En el acto administrativo que declare la situación de desastre o calamidad pública, se señalará la forma como las entidades y organismos que participarán en la ejecución del plan de acción específico se someterán a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente. Igualmente, se determinará la forma y modalidades en que podrán participar las entidades y personas jurídicas privadas y la comunidad organizada en la ejecución del plan.

Parágrafo. El seguimiento y la evaluación del PAE serán permanentes y se mantendrán hasta la ejecución total de las acciones previstas, aun cuando haya perdido vigencia la declaratoria de desastre o calamidad pública. En este evento, el régimen especial previsto en la presente ley sólo podrá continuar aplicándose cuando así se disponga expresamente en el respectivo decreto de retorno a la normalidad. En los casos de declaratoria de desastre, el seguimiento y la evaluación del PAE estarán a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), con el concurso de los Comités Nacionales para la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de sus competencias"

ARTÍCULO 32°. Modifícase el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, el cual quedará así:

"**Artículo 64. Retorno a la normalidad.** Culminada la ejecución de las tareas de respuesta a la emergencia y aprobado el Plan de Acción Específico para las tareas de recuperación por parte del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Presidente de la República decretará que la situación de desastre ha terminado y que ha iniciado el retorno a la normalidad, disponiendo la obligatoriedad de la ejecución del Plan de Acción Específico por parte de las entidades públicas, privadas y comunitarias responsables.

Igual tratamiento se dará a las situaciones de calamidad pública por parte de los entes territoriales y sus respectivos Consejos de Gestión del Riesgo de Desastres.

Parágrafo 1. El término para la ejecución de las tareas de respuesta, aprobación del Plan de Acción Específico y consecuente declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder de seis (6) meses para las situaciones de calamidad pública y de doce (12) meses para las situaciones de desastre. En ambos casos, la declaratoria podrá prorrogarse por una vez y hasta por el mismo término, previo concepto favorable del Consejo Nacional o Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres. Los términos se contarán a partir del día siguiente de la expedición del decreto presidencial o del acto administrativo que declaró la situación de desastre o calamidad pública."

ARTÍCULO 33°. La Ley 1523 de 2012 tendrá un nuevo Artículo 64A que quedará de la siguiente manera:

"**Artículo 64A. Criterios mínimos para declarar el retorno a la normalidad.** El seguimiento y la evaluación del PAE se realizará de manera permanente hasta garantizar la completa ejecución de sus acciones, las cuales deberán culminar en su totalidad, incluso en caso de pérdida de vigencia de la declaratoria de desastre o calamidad pública. En tal evento, únicamente podrá aplicarse el régimen especial previsto, cuando así se disponga expresamente en el respectivo decreto de retorno a la normalidad y se cumpla con los criterios mínimos establecidos para dicho retorno.

a. Que los servicios básicos de respuesta a emergencias hayan sido prestados por los sectores afectados.
b. Que se determinen, de manera justificada, las acciones que deban continuar para la rehabilitación y reconstrucción, por un término máximo de hasta doce (12) meses.
c. En caso de que dichas acciones superen los tiempos y requisitos establecidos en el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, se deberá garantizar su continuidad mediante su incorporación en los instrumentos de planificación pertinentes, tales como los planes de desarrollo y los planes de gestión del riesgo de desastres en sus diferentes niveles (nacional, departamental y municipal), así como en sus respectivos planes de acción por vigencia.

d. Que se haya realizado la evaluación de daños y análisis de necesidades EDAN de acuerdo con la metodología establecida en la Estrategia Nacional de Respuesta ante Emergencias.
e. Que finalice la temporalidad de la declaratoria de desastre o calamidad pública.
Que los sectores responsables de las líneas vitales y servicios sociales deberán emitir un Concepto Técnico Sectorial de Normalidad como requisito previo para iniciar el cierre de la declaratoria de calamidad o desastre."

ARTÍCULO 34°. El artículo 66 de la Ley 1523 tendrá los siguientes parágrafos.

"**PARÁGRAFO 1.** En estos contratos se deben pactar las cláusulas excepcionales de que tratan los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993, así como las cláusulas unilaterales de imposición de multas y de declaratoria de incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal incluida en el contrato, previstas en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. El ordenador del gasto correspondiente expedirá los actos administrativos sancionatorios, con observancia del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

PARÁGRAFO 2. Los contratos celebrados por las entidades que hacen parte del Sistema en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.

PARÁGRAFO 3. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la vigencia de la presente ley todas las entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, incorporarán en sus manuales de contratación un capítulo específico sobre contratación para situaciones de calamidad pública y desastre, en el que se establezcan los procedimientos, requisitos, condiciones y controles para la celebración de contratos bajo el régimen de contratación entre particulares habilitado por el presente artículo. De manera subsidiaria y transitoria, se podrá acudir al Manual de Contratación establecido por la entidad coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres."

ARTÍCULO 35°. La ley 1523 de 2012 tendrá un nuevo artículo 78A que quedará así:

"**Artículo 78A. Declaratoria excepcional de áreas de alto riesgo o riesgo inminente.** El respectivo alcalde municipal o distrital declarará mediante acto administrativo motivado el riesgo inminente respecto de un área, asentamiento, infraestructura o actividad, cuando existan indicios razonables, que en virtud del principio de precaución, aconsejen la adopción extraordinaria de la medida en situaciones de calamidad o desastre.

La declaratoria requerirá concepto previo favorable del Consejo Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres y, cuando el fundamento sea total o parcialmente ambiental, previo concepto de la autoridad ambiental competente.

La declaratoria constituirá determinante de superior jerarquía en los términos del artículo 10° de la Ley 388 de 1997, y como tal, es de obligatoria observancia en el otorgamiento de licencias urbanísticas y de construcción, con independencia de que el Plan de Ordenamiento Territorial vigente no la haya incorporado aún de manera expresa.

PARÁGRAFO. Los efectos de la declaratoria adoptada en virtud del presente artículo subsistirán con independencia de la vigencia de la declaratoria de desastre o calamidad pública que dio lugar a su adopción y de la expedición del decreto de retorno a la normalidad de que trata el artículo 64° de la presente ley, sin que se requiera para ello mención expresa en dicho decreto, pero será revisada de oficio cada cinco años, o antes si surge nueva evidencia técnica, ambiental o financiera relevante, o a solicitud motivada de la persona o comunidad que demuestre un interés directo. La revisión podrá confirmar, modificar o levantar la declaratoria, mediante el mismo procedimiento previsto en este artículo."

ARTÍCULO 36°. Estrategia Nacional para la Recuperación Post desastre. La Estrategia Nacional para la Recuperación Post desastre es el instrumento de planificación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que establece el marco de actuación nacional para orientar y articular, a nivel sectorial y territorial, la preparación para la recuperación y la ejecución de los procesos de recuperación (entiéndase rehabilitación y reconstrucción), orientado al restablecimiento de los derechos de la población afectada y al fortalecimiento de la resiliencia territorial.

La Estrategia definirá las orientaciones generales para la recuperación postdesastre y servirá de marco para el diseño e implementación de instrumentos sectoriales y territoriales, metodologías, mecanismos técnicos, financieros y jurídicos que fortalezcan la coordinación institucional y la recuperación resiliente.

Parágrafo 1. La Estrategia Nacional para la Recuperación postdesastre orientará las actuaciones de las entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para el restablecimiento de los derechos de la población afectada, la recuperación resiliente de los territorios y la reducción de las condiciones de vulnerabilidad frente a futuros desastres y los efectos del cambio climático.

Parágrafo 2. La Estrategia promoverá la articulación de la recuperación postdesastre con el ordenamiento territorial, la conservación de los ecosistemas, la adaptación al cambio climático, el fortalecimiento de las capacidades territoriales y la participación de las comunidades en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los procesos de recuperación.

ARTÍCULO 37°. Elaboración y actualización de la Estrategia Nacional para la Recuperación post desastre. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) elaborará y actualizará la Estrategia Nacional para la Recuperación post desastre, en coordinación con las entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los sectores administrativos, las entidades territoriales y demás actores que se consideren pertinentes. La Estrategia será adoptada por el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTÍCULO 38°. Régimen aplicable para la ejecución de la Recuperación. El régimen aplicable para la ejecución de la recuperación post desastre será el previsto en los decretos de declaratoria, prórrogas y retorno a la normalidad, según lo previsto en los artículos 56, 57, 63 y 64 de la Ley 1523 de 2012, y si no lo hubiere será el estatuto general de contratación de la administración pública.

ARTÍCULO 39°. Incorporación de la infraestructura resiliente en la planificación sectorial y territorial. Las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, en el marco de sus competencias, incorporarán los lineamientos de infraestructura resiliente en sus instrumentos de planificación, ordenamiento territorial, gestión del riesgo de desastres, gestión del cambio climático, inversión pública y desarrollo sectorial. Para tal efecto, deberán considerar criterios de infraestructura resiliente en la formulación, estructuración, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, rehabilitación y reconstrucción de obras, redes, sistemas, equipamientos y servicios, así como en la definición de prioridades de inversión y en la asignación de partidas presupuestales orientadas a la reducción del riesgo de desastres y a la recuperación post desastre.

Parágrafo 1. La incorporación de los criterios de infraestructura resiliente deberá considerar las particularidades territoriales, las condiciones de amenaza, exposición y vulnerabilidad, la continuidad de los servicios esenciales, las interdependencias entre sectores y los efectos de la variabilidad y el cambio climático.

Parágrafo 2. Los programas y proyectos que desarrollen infraestructura o servicios esenciales deberán justificar, en sus estudios y diseños, la forma en que incorporan los criterios de infraestructura resiliente que les resulten aplicables.

ARTÍCULO 40°. Gestión Financiera Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Es un conjunto de estrategias, fuentes, mecanismos, instrumentos y herramientas económicas diseñados para asegurar que el país disponga de los recursos necesarios y oportunos para el desarrollo de los procesos definidos en la Ley 1523 de 2012.

La gestión financiera del riesgo de desastres busca garantizar la implementación efectiva de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La Gestión Financiera del Riesgo de Desastres comprende:

a. La gestión de los recursos requeridos para la ejecución de acciones de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo, así como para la preparación y ejecución de la respuesta y la recuperación ante desastres, tanto de nivel público como privado.

b. La gestión de los recursos de inversión gestionados a través del Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIP), o el que haga sus veces, destinados tanto a proyectos específicos de gestión del riesgo de desastres como a proyectos sectoriales y territoriales que, en el marco de las competencias de las entidades responsables, incorporen criterios de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, con el fin de promover inversiones resilientes, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1523 de 2012 y la Ley 1931 de 2018.

c. La gestión de los recursos requeridos para la respuesta a emergencias, incluidos los gestionados mediante el subproceso de protección financiera.

Parágrafo. En un plazo de doce (12) meses el gobierno reglamentará la gestión financiera del riesgo, teniendo en cuenta los niveles gubernamentales, el escenario de riesgo y las necesidades específicas para el desarrollo de los procesos de la gestión del riesgo de desastres.

ARTÍCULO 41°. Estrategia Nacional de Financiación Territorial. El Gobierno Nacional, a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y las demás entidades competentes, formulará la Estrategia Nacional de Financiación Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres.

La Estrategia tendrá como propósito orientar la implementación progresiva de mecanismos de financiación, concurrencia, incentivos, protección financiera y fortalecimiento de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres, priorizando las entidades territoriales con menor capacidad fiscal y mayor exposición al riesgo.

ARTÍCULO 42°. Fortalecimiento de Los Fondos Territoriales. Las entidades territoriales y los Esquemas Asociativos Territoriales promoverán el fortalecimiento progresivo de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres mediante la gestión, articulación y utilización de las diferentes fuentes de financiación autorizadas por la Constitución y la ley, con el propósito de fortalecer la resiliencia territorial, reducir la vulnerabilidad y promover la protección financiera frente a la ocurrencia de desastres.

La Nación podrá concurrir al fortalecimiento de la sostenibilidad financiera territorial en los términos previstos en la presente ley y conforme a los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y sostenibilidad fiscal.

Parágrafo. El Gobierno Nacional en un plazo de doce (12) meses reglamentará las fuentes de financiación y las asignaciones para los Fondos Territoriales.

ARTÍCULO 43°. Mecanismos de Concurrencia e Incentivos. Con el fin de fortalecer la gestión financiera del riesgo de desastres a nivel territorial, el Gobierno Nacional podrá establecer mecanismos de concurrencia, cofinanciación, incentivos financieros y asistencia técnica dirigidos a los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres.

Para la asignación de dichos recursos podrán considerarse, entre otros, los siguientes criterios:

a) Categoría de la entidad territorial.

b) Capacidad fiscal.

c) Nivel de exposición y vulnerabilidad frente a amenazas.

d) Cumplimiento de los instrumentos de planificación de la gestión del riesgo.

e) Implementación de estrategias de reducción del riesgo.

f) Implementación de instrumentos de protección financiera.

g) Cumplimiento de indicadores de desempeño en gestión del riesgo.

h) Presencia de sujetos de especial protección conforme la presente ley

Las medidas previstas en el presente artículo estarán sujetas a la disponibilidad presupuestal y a las disposiciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente y expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ARTÍCULO 44°. Movilización de Recursos Privados para la Gestión del Riesgo De Desastres. El Estado promoverá la movilización de recursos privados para complementar la financiación de las acciones de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, mediante instrumentos que incentiven la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de inversión resiliente.
Las entidades públicas podrán estructurar y ejecutar proyectos bajo esquemas de Asociaciones Público-Privadas (APP), Obras por Impuestos y demás mecanismos previstos en la legislación vigente que permitan la participación del sector privado en la financiación o ejecución de inversiones orientadas a fortalecer la resiliencia y reducir el riesgo de desastres.

ARTÍCULO 45°. Trazabilidad del Gasto Público en Gestión del Riesgo de Desastres y Cambio Climático. Las entidades del orden nacional y territorial deberán incorporar los trazadores presupuestales de gestión del riesgo de desastres y de cambio climático en la programación, ejecución y seguimiento de los recursos públicos, de conformidad con los lineamientos que para el efecto expidan el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

ARTÍCULO 46°. Sustitución de la expresión "desastres naturales" en la Ley 2577 de 2026. En la Ley 2577 de 2026, en todas las disposiciones normativas en las que se emplee la expresión "desastres naturales", se entenderá sustituida por la expresión "desastres", en el sentido y con la definición prevista en la Ley 1523 de 2012, "por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres"

ARTÍCULO 47°. Modifíquese el inciso 3° del artículo 3° de la Ley 2577 de 2026, , el cual quedará así:

"Dicho registro se consolidará con la información que reporten las alcaldías y deberá contener información relacionada con el riesgo de desplazamiento o del evento que dio lugar a este o la evacuación preventiva, junto con toda la información necesaria para caracterizar el desplazamiento en términos de temporalidad, distancia y posibilidad de retorno, así como las condiciones de vulnerabilidad de la población afectada, entre otros. El registro se realizará de forma previa, concomitante y/o posterior al desplazamiento, con el fin de atender situaciones relevantes para el retorno o el reasentamiento de las personas afectadas."

ARTÍCULO 48°. Gestión integral del desplazamiento por causas asociadas a los efectos del cambio climático.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), como entidad coordinadora del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), coordinará la gestión integral del desplazamiento, en coordinación con las entidades del orden nacional y territorial competentes.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará en un plazo de doce (12) meses los criterios, instrumentos, herramientas, y orientaciones para llevar a cabo la gestión de este desplazamiento.

ARTÍCULO 49°. Criterios para la definición de víctimas climáticas. El gobierno nacional reglamentará en un plazo no mayor a doce (12) meses los criterios y condiciones para el reconocimiento de las víctimas climáticas en el país. En la definición de los criterios y condiciones de damnificados, la situación de riesgo inminente, estados de alertas recurrentes o permanentes, las condiciones de desplazamiento por los efectos del cambio climático y otras condiciones que agraven o profundicen los impactos sobre la población.

ARTÍCULO 50°. Funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) relacionadas con el desplazamiento por causas asociadas a los efectos del cambio climático. En desarrollo de esta función, la UNGRD tendrá las siguientes responsabilidades:

1. Coordinar la incorporación de la Gestión integral del desplazamiento por causas asociadas a los efectos del cambio climático en los instrumentos del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres con la articulación con el Sistema Nacional Ambiental, Sistema Nacional de Cambio Climático, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y demás instancias competentes para la adopción de acciones integrales que permitan prevenir nuevos desplazamientos, proteger a la población afectada y reducir las condiciones de vulnerabilidad y exposición.
2. Acompañar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública para el desplazamiento forzado por causas asociadas al cambio climático y los desastres en articulación con las entidades establecidas en la Ley 2577 de 2026.
3. Diseñar, implementar y administrar los mecanismos para el monitoreo, registro, análisis y seguimiento del desplazamiento interno asociado a los desastres y el cambio climático, garantizando la interoperabilidad de los sistemas de información y la generación de información para la toma de decisiones,
4. Promover el fortalecimiento de las capacidades institucionales y comunitarias para la prevención del desplazamiento y la construcción de territorios resilientes.
5. Realizar el seguimiento y evaluación de las acciones del SNGRD relacionadas con el desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y los desastres, generando información para la toma de decisiones y el mejoramiento continuo de la política pública.

ARTÍCULO 51°. Criterios técnicos para la identificación de la condición del desplazamiento climático. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y las demás entidades competentes, definirán los criterios técnicos para la identificación, caracterización y seguimiento de la condición de desplazamiento por causas asociadas a los efectos del cambio climático, la degradación ambiental y otros eventos de desastre.

ARTÍCULO 52°. Modifícase el artículo 5° de la Ley 2577 de 2026, el cual quedará así:

Artículo 5°. Certificaciones. La inclusión en el Registro Único de Desplazamiento Ambiental deberá ser debidamente certificada por la UNGRD con base en el reporte realizado por las autoridades territoriales, así:

Las afectaciones ambientales que den origen al desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y/o la degradación ambiental serán reportadas por los alcaldes y convalidadas por las autoridades regionales ambientales.

Las situaciones de desastre o calamidad pública serán reportadas por los alcaldes y convalidadas por los coordinadores departamentales de gestión del riesgo.

El reporte y la convalidación deberán sustentarse en evidencia técnica recopilada por equipos especializados en gestión del riesgo, evaluación de amenazas, afectaciones y condiciones de vulnerabilidad, e incluirá, además de la identificación de las personas damnificadas y sus afectaciones, la determinación del origen natural, climático o antrópico del evento, su localización; sus impactos sobre la población, los medios de vida y el territorio, y la relación causal con el desplazamiento reportado.

Los alcaldes realizarán de oficio o a solicitud de parte el procedimiento de reporte dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al conocimiento del hecho; las autoridades ambientales y en gestión del riesgo realizarán la convalidación durante los cinco (5) días siguientes al recibo del reporte; y la Unidad Nacional para Gestión del Riesgo de Desastres, implementará la expedición del certificado para cada reporte convalidado dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la información; todo lo anterior salvo razones técnicas debidamente justificadas.

En caso de que sea de origen natural o antrópico no intencional, recibirá toda la atención establecida en la política pública de la que trata el artículo 4° de la ley 2577 de 2026.

Cuando el evento se ha calificado como antrópico atribuible a la acción u omisión de personas naturales o jurídicas, se activará una ruta de atención para determinar a los responsables. En estos

casos, la UNGRD remitirá la información a las autoridades competentes para adelantar las acciones e investigaciones a que haya lugar.

En este último supuesto, no podrán destinarse recursos provenientes de la implementación de la política pública, ni aplicarse las medidas de atención previstas en la presente ley para cubrir los daños o perjuicios ocasionados por terceros.

ARTÍCULO 53°. Modifícase el inciso primero y adiciónese un inciso 2° al artículo 6° de la Ley 2577 de 2026, sin alterar el resto de la norma, el cual quedará así:

Artículo 6°. Atención y seguimiento a las víctimas climáticas. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) en articulación con las entidades del nivel nacional competentes, y las entidades territoriales de la jurisdicción donde se presenten situaciones de emergencias, calamidad pública o desastre que constituyan una evacuación o desplazamiento, adoptarán las medidas humanitarias y de protección necesarias para atender a la población, conforme a los lineamientos establecidos en esta política pública.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en articulación con las entidades del nivel nacional competentes, y las entidades territoriales de la jurisdicción donde se presenten situaciones que constituyan un desplazamiento por cambio climático y degradación ambiental, adoptarán las medidas humanitarias y de protección necesarias para atender a la población desplazada, conforme a los lineamientos establecidos en la presente política pública.

CAPÍTULO ESPECIAL

DE LA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS VÍCTIMAS CLIMÁTICAS

ARTÍCULO 54°. El presente Capítulo establece el procedimiento administrativo para el acceso de las víctimas, individuales o colectivos, a las medidas de reparación administrativa por el daño sufrido como consecuencia de la materialización de desastres, riesgos inminente o desplazamiento climático, en desarrollo de la vocación restaurativa del Estado reconocida en el artículo 1° de la presente ley.

ARTÍCULO 55°. Principios de la reparación administrativa. La reparación administrativa se rige por los principios de buena fe, complementariedad, progresividad, gradualidad, sostenibilidad fiscal, enfoque diferencial y de género, participación efectiva de los damnificados y prevalencia del interés general, sin perjuicio de los demás principios previstos en el artículo 3° de la presente ley.

ARTÍCULO 56°. Titulares de la reparación administrativa. Son titulares de las medidas del presente Capítulo las personas, familias y comunidades que ostenten la condición de víctima conforme al artículo 4° de la presente ley, acreditada mediante su inclusión en el Registro Único de Damnificados. Cuando el daño sea de carácter colectivo, la solicitud podrá presentarse por la comunidad afectada a través de sus formas de organización o representación reconocidas.

ARTÍCULO 57°. Medidas de reparación administrativa. La reparación administrativa comprende, según la naturaleza y magnitud del daño acreditado, las siguientes medidas:

- Reconocimiento de las pérdidas e impactos sufridos como consecuencia del desastre, la exposición al riesgo y/o desplazamiento climático como aporte a la restitución de derechos perdidos o afectados.
- Rehabilitación. Conjunto de medidas de atención psicosocial, en salud y de restablecimiento de condiciones básicas de vida, articuladas con el Plan de Acción Específico para la Recuperación.
- Indemnización administrativa. Reconocimiento económico por el daño sufrido, conforme a los criterios y montos que fije el Gobierno Nacional en la reglamentación del presente Capítulo, atendiendo la disponibilidad de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Medidas de satisfacción. Actos de reconocimiento público del daño sufrido, medidas de memoria y demás acciones simbólicas que las comunidades afectadas identifiquen como pertinentes en el proceso de participación previsto en el artículo 59 de la presente ley.
- Garantías de no repetición. Incorporación de las medidas de reducción del riesgo, reasentamiento preventivo y declaratoria de riesgo no mitigable a que haya lugar, con el fin de evitar la reproducción de las condiciones que dieron origen al daño.

Parágrafo. Las medidas de rehabilitación y de garantías de no repetición se articularán, sin duplicidad, con las ya previstas en el Plan de Acción Específico para la Recuperación y en las demás disposiciones de la presente ley.

ARTÍCULO 58°. Procedimiento administrativo de reparación. El procedimiento se desarrollará conforme a las siguientes reglas:

- Solicitud. El damnificado, o quien actúe en su representación, presentará la solicitud ante la entidad territorial competente o ante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho o a la cesación de la situación de desastre o calamidad pública, término que podrá ampliarse cuando se acrediten circunstancias de fuerza mayor o especial vulnerabilidad.
- Valoración del daño. La entidad competente valorará la solicitud con base en la información de la Evaluación de Daños, Pérdidas, Riesgos Asociados y Análisis de Necesidades e Impactos (EDANPRI) y demás evidencia técnica disponible.
- Decisión. La entidad competente decidirá mediante acto administrativo motivado dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la radicación de la solicitud, término que podrá prorrogarse de manera justificada hasta por dos (2) meses adicionales.
- Notificación y recursos. El acto administrativo se notificará en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y contra él procederán los recursos allí previstos.

ARTÍCULO 59°. Indemnización administrativa y sostenibilidad fiscal. El reconocimiento de la indemnización administrativa estará sujeto a la disponibilidad de recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y al Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Gobierno Nacional podrá establecer criterios de gradualidad y priorización en su reconocimiento, atendiendo la condición de sujeto de especial protección conforme al artículo 3 de la presente ley, la magnitud del daño y la vulnerabilidad de la población afectada.

ARTÍCULO 60°. Naturaleza jurídica de la reparación administrativa. El reconocimiento y pago de las medidas de reparación administrativa previstas en el presente Capítulo no implica reconocimiento ni declaración de responsabilidad patrimonial del Estado, la cual se determinará, cuando sea alegada, conforme al artículo 90 de la Constitución Política y a lo previsto en el artículo 1° de la presente ley. Las sumas reconocidas por vía administrativa podrán descontarse de cualquier indemnización que se llegare a reconocer por vía judicial por el mismo hecho y el mismo daño.

ARTÍCULO 61°. Complementariedad con otros regímenes. Las medidas del presente Capítulo son complementarias y no excluyentes de las previstas en la Ley 2577 de 2026 para el desplazamiento por causas asociadas al cambio climático, de los mecanismos de aseguramiento y protección financiera del riesgo, y del régimen de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, cuando a este último haya lugar por hechos distintos a los previstos en la presente ley. En ningún caso una misma persona podrá recibir doble reconocimiento por el mismo daño bajo regímenes distintos.

ARTÍCULO 62°. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento, los criterios de valoración del daño, las montos y las fuentes de financiación de la reparación administrativa de que trata el presente Capítulo, en un plazo no mayor a doce (12) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 63°. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Fraternalmente,

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA Senadora de la República Pacto Histórico	**MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA** Representante Cámara Bogotá Pacto Histórico
ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ Senadora de la República Pacto Histórico	**DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ** Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	**Paola Andrea Quiñones D'haro** Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico

Carlos Alberto Benavides Mora Senador de la República Pacto Histórico	**MARCO EMILIO HINCAPIE RAMIREZ** Representante a la Cámara por el Tolima Pacto Historico
VERONICA ESTRADA HOLGUIN Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	AIDA AVELLA Senadora de la República Pacto Histórico - UP
MARTÍN ALONSO CAICEDO CARABALÍ Senador de la República Pacto Histórico	**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJA** Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
LOURDES MATEUS Representante a la cámara por el Huila Pacto Histórico	**ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO** Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por Cauca Pacto Histórico	**RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA** Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico

DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	**LUZ MIRYAN MONCAYO** Representante Cámara Cauca Pacto Histórico
SANDRA CHINDOY JAMIOY Senadora de la República Pacto Histórico	**Miguel Angel Grisales Suárez** Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLITICO PACTO HISTORICO
Fernando Arias Cardona Representante a la Cámara PACTO POR RISARALDA	**YOLANDA SILVA ROMERO** Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico
IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Movimiento Político Pacto Histórico	**CAMILO ALFONSO TORRES PRADA** Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico

ÓSCAR BENAVIDES ANGULO Representante a la Cámara por la Circunscripción Especial de las Comunidades Afrodescendientes	**HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA** Representante a la Cámara or Cundinamarca Pacto Histórico
Miguel Angel Rubio Bravo Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico	

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN ... PROY
[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 246/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (P.A.L.) No.:
FECHA: 15 / 09 / 2026 FOLIOS
AUTOR(ES):
SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY _____

POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1523 DE 2012, POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS CLIMÁTICAS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y SE MODIFICA LA LEY 2577 DE 2026, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 30
2. CONTEXTO ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO. 33
2.1. Desenfoque institucional dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 33
2.1.1. Entidades relacionadas directamente con la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres 36
2.1.2. Entidades relacionadas de forma indirecta con la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres 37
2.1.3. Resumen del marco institucional actual en el ordenamiento colombiano 38
2.2. Contexto Internacional 38
2.2.2. Primer caso de éxito: Japón 40
2.2.5. Experiencias complementarias consideradas exitosas 44
2.3. Necesidades de la población colombiana respecto de la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres. 48
2.3.1. Eventos de origen meteorológico y climático 50
2.3.2. Efectos de la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo en el pueblo colombiano 53
3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES, JURISPRUDENCIALES Y LEGALES 62
4. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA 69
4.1. Capítulo I - Cambio Paradigma 69
4.2. Capítulo II Gestión Territorial 72
4.3. Capítulo III. Desarrollo de Instrumentos 76
4.4. Capítulo IV. Ajuste Institucional 78
4.5. Capítulo V. Estructura Financiación 79
5. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY 82
6. ANÁLISIS DE LA EXPOSICIÓN PRESUPUESTAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL 83

1. INTRODUCCIÓN

El proyecto de Ley que los suscritos Congresistas someten a consideración del Congreso de la República, en ejercicio de la iniciativa legislativa consagrada en el artículo 154 de la Constitución Política, tiene por objeto reconocer la gestión del riesgo de desastres como derecho de todas las personas a vivir en condiciones de seguridad, dignidad y sostenibilidad, establecer la vocación restaurativa del Estado hacia las víctimas climáticas identificadas actualmente como damnificadas o afectadas por emergencias, calamidades o desastres y expuestas a riesgo inminente de origen ambiental o climático como sujetos de especial protección frente a la vulnerabilidad estructural inequitativa por parte del Estado, con el propósito de armonizar la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con dichos derechos

A continuación, se exponen las razones que justifican la necesidad y conveniencia de la propuesta, a partir de los antecedentes del marco normativo existente del contexto internacional y los argumentos por los cuales es relevante y menester adoptar el presente Proyecto de Ley con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible dentro del desarrollo de los principios y disposiciones establecidas en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

1.1. Contexto Internacional: crisis climática global

El cambio climático constituye una amenaza existencial que afecta directamente a las poblaciones, los ecosistemas y las economías del mundo. Esta crisis ambiental global ha dejado de ser un escenario futuro: sus efectos son evidentes en el presente.

La comunidad científica internacional ha documentado un calentamiento global de más de 1,1 °C en promedio respecto a niveles preindustriales, situación que ha intensificado fenómenos extremos como olas de calor, sequías prolongadas, huracanes, incendios forestales, deshielos acelerados y eventos de precipitación intensa.

Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), incluso si el calentamiento se limita a 1,5 °C, los impactos serán severos: afectaciones en la salud pública, pérdida de biodiversidad, disminución de rendimientos agrícolas y riesgos de colapso de servicios ecosistémicos esenciales.

A su vez, el Banco Mundial advierte que los países en desarrollo serán los más golpeados por el cambio climático, especialmente aquellos situados en zonas tropicales y de alta exposición climática como Colombia, donde los costos económicos podrían representar hasta un 5 % del PIB si no se actúa oportunamente en materia de adaptación.[1]

1.2. Contexto Nacional: Impactos del cambio climático en Colombia

Colombia se encuentra entre los países más vulnerables de América Latina frente a los peligros hidrometeorológicos. El *Estudio Nacional del Agua 2018*, en su capítulo 6 sobre oferta hídrica y amenazas asociadas al recurso hídrico, documenta que 190.935 km²,casi el 17 % del territorio nacional, presentan condiciones favorables para inundaciones fluviales y pluviales. Esta cifra por sí sola refleja la magnitud del desafío que enfrenta el país. Es necesario, sin embargo, precisar que el cambio climático actúa como un factor de riesgo entre muchos otros: puede intensificar o aumentar la frecuencia de ciertos eventos, pero no genera desastres por sí mismo. Los desastres ocurren cuando estos fenómenos coinciden con condiciones de vulnerabilidad y exposición en el territorio.

Por esta razón, la adaptación al cambio climático debe concebirse como un componente dentro del marco más amplio de la reducción del riesgo de desastres, un enfoque que abarca tanto los impactos climáticos como otros factores estructurales generadores de riesgo, incluyendo fenómenos geológicos y amenazas antrópicas no intencionales, como los eventos tecnológicos o Natech. Diversos estudios han demostrado que la integración práctica de ambos enfoques es posible. Así, Shaw, Pulhin y Pereira (2010) analizan los obstáculos institucionales y operativos para esa articulación y destacan la necesidad de políticas integradas. En la misma línea, Mercer et al. (2014), a partir de su estudio sobre políticas de desarrollo en Timor Oriental, muestran cómo los enfoques de adaptación y gestión del riesgo pueden fusionarse eficazmente cuando se implementan de manera coordinada y con participación comunitaria.

Estos trabajos coinciden en que, pese a las coincidencias conceptuales y metodológicas entre ambos enfoques, intereses sectoriales e institucionales han contribuido a mantenerlos separados. En esa dirección, Glantz (2015) plantea superar esta fragmentación mediante programas y proyectos que integren explícitamente acciones de adaptación climática y reducción del riesgo, especialmente en sectores como la gestión integral del recurso hídrico, donde las sinergias son particularmente evidentes.

[1] Fuentes: IPCC AR6 (2023), Banco Mundial – Informe sobre Adaptación en América Latina (2022).

En Colombia, uno de los principales cuellos de botella de la política pública en materia de cambio climático y gestión del riesgo de desastres es la fragmentación institucional entre quienes producen el conocimiento técnico y quienes toman decisiones operativas. Pese a avances normativos, persiste una desconexión estructural que limita la traducción de la información climática en acciones oportunas de prevención, adaptación y respuesta. Este problema se refleja claramente en la relación entre el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), como entidad técnica encargada del monitoreo hidrológico y meteorológico, y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), responsable de coordinar la actuación interinstitucional del SNGRD.

La Ley 1523 de 2012 reconoce el conocimiento del riesgo como el primer proceso de la política nacional de gestión del riesgo de desastres y vincula al IDEAM como miembro del Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo. Sin embargo, la ubicación del IDEAM en el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, distinto al sector administrativo donde opera el SNGRD, limita su capacidad de articulación, generando demoras en la circulación de información crítica, duplicidad de esfuerzos y brechas operativas entre el pronóstico y la toma de decisiones en el territorio.

Esta problemática se agrava si se considera el artículo 11 de la Ley 1931 de 2018, que regula la gestión del cambio climático y ordena complementar los procesos de adaptación con la gestión del riesgo "fundamentalmente en lo relacionado con los fenómenos hidrometeorológicos y los procesos de conocimiento y reducción del riesgo". En la práctica, la separación orgánica entre el IDEAM, como generador de información oficial del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), y el SNGRD, debilita la coordinación obligatoria establecida por el legislador.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026*, adoptado mediante la Ley 2294 de 2023, reconoce esta situación y, en sus Bases, plantea la necesidad de "optimizar la arquitectura de la institucionalidad climática, repotenciando el SISCLIMA, articularse eficazmente con el SNGRD y buscar mecanismos para transformar, suprimir o fusionar entidades necesarias, incluido el Fondo Adaptación". Desconocer esta directriz perpetuaría las barreras ya diagnosticadas e implicaría incumplir la hoja de ruta trazada por el Gobierno Nacional y avalada por el Congreso de la República.

En Colombia, los impactos climáticos ya están generando pérdidas humanas, económicas y ecológicas significativas. Si bien el país solo emite menos del 0,5 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero[2], su ubicación geográfica, diversidad ecológica y desigualdad social lo convierten en uno de los países más vulnerables del planeta. Frente a este panorama, el fortalecimiento de las capacidades estatales para la adaptación al cambio climático es una prioridad urgente.

Como país megadiverso, con una geografía compleja y poblaciones altamente expuestas, Colombia está clasificada entre los países más vulnerables del mundo según el Índice Global de Riesgo Climático de Germanwatch[3] (2021). Esta vulnerabilidad se manifiesta de forma creciente en:

4. Eventos climáticos extremos: sequías prolongadas, lluvias intensas, deslizamientos de tierra, y el aumento de incendios forestales.
5. Afectaciones a los medios de vida: pérdida de cultivos, disminución de la productividad agropecuaria, destrucción de viviendas e infraestructura crítica.
6. Conflictos y migraciones climáticas: el deterioro de ecosistemas y la pérdida de recursos hídricos está generando desplazamientos forzados, exacerbando conflictos por tierra y agua.

[2] (IDEAM, 2018)
[3] Índice Global de Riesgo Climático de Germanwatch (2021)

7. Impactos diferenciales: comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, que viven en zonas rurales y dependen directamente de los recursos naturales, son las más afectadas.

- En regiones como La Mojana, los Llanos Orientales, la Alta Guajira o los Andes, el cambio climático ya está trastocando los ciclos de vida, las prácticas productivas y la seguridad alimentaria. No se trata de un escenario futuro, sino de una emergencia presente.

La creación del sector de adaptación y respuesta como una herramienta institucional para hacer frente al cambio climático en Colombia se presenta como una decisión estratégica del Estado, orientada a garantizar la seguridad, el bienestar, la soberanía alimentaria, la resiliencia territorial y el cumplimiento de compromisos internacionales.

2. CONTEXTO ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO.

La Ley 1523 de 2012 "por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", establece los principios de la Gestión del Riesgo de Desastres, entre los cuales se encuentran el de igualdad, protección, solidaridad, autoconservación, participación, solidaridad social, diversidad cultural, interés público o social, precaución, sostenibilidad ambiental, gradualidad, sistémico, coordinación, concurrencia, subsidiariedad e información.

2.1. Desenfoque institucional dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Actualmente, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se encuentra establecido entre los artículos 8° y 31 de la Ley 1523 de 2012 y dispone de los siguientes elementos esenciales:

4. Integración: entidades públicas, entidades privadas con ánimo y sin ánimo de lucro y la comunidad;

5. Instancias de dirección del sistema: tiene su dirección en cabeza del Presidente de la República, Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Gobernador de su respectiva jurisdicción y el Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción; y

6. Instancias de orientación y coordinación: Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, Comité Nacional para la Reducción del Riesgo, Comité Nacional para el Manejo de Desastres y Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo.

De lo anterior se puede considerar la siguiente estructura:



(Gráfica 1)

Ahora bien, dentro del análisis realizado sobre el SNGRD se observaron serios problemas que atañen su funcionamiento, los cuales se logran apreciar en el siguiente análisis *pestel* elaborado por el Fondo Adaptación y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Fondo Adaptación — PESTEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL GESTIÓN DEL RIESGO — UNGRD

CATEGORÍAS	FACTORES	INFLUENCIA	PRIORIZACIÓN de 1 a 10	PUNTUACIÓN (promedio)
POLÍTICA	No se prioriza la gestión del riesgo en la agenda política territorial	Alta	5	8,0
	Desconocimiento, dispersión de funciones y descoordinación entre las entidades del SNGRD (ejemplo: gestión del conocimiento y sistemas de alerta (IDEAM-Subdirección de Conocimiento, UNGRD)	Alta	10	
	Fortalecimiento de instrumento "Declaratoria de emergencia y desastre nacional"	Alta	9	
	Descoordinación o ineficiencia de instrumentos de planificación territorial	Alta	7	
	Las inversiones efectuadas en materia de gestión del riesgo no alcanzan el impacto esperado en el territorio	Alta	8	
	Obstáculos en la planeación y ejecución del presupuesto	Alta	10	
ECONÓMICO	Presupuesto insuficiente para la gestión del riesgo de desastres en el país	Alta	10	6,6
	Fiabilidad fiscal del país	Alta	6	
SOCIAL	Desconocimiento de la responsabilidad Art. 3	Media	5	7,7
	Alta vulnerabilidad y mayor exposición a las amenazas que afecte la resiliencia de las comunidades	Alta	10	
	Reputación deteriorable de la UNGRD ante el país por hechos de corrupción.	Media	7	
TECNOLÓGICO	Bajo desarrollo tecnológico del Estado en cualquiera de sus niveles territoriales	Alta	6	7,0
	Ausencia de interoperabilidad en los sistemas de información disponibles	Media	7	
ECOLÓGICO	Recurrencia de eventos de mayor duración, intensidad y frecuencia	Alta	9	9,0
	Colombia presenta un alto riesgo de vulnerabilidad climática	Alta	10	
LEGAL	Duplicidad de funciones entre diversas entidades del SNGRD	Baja	5	8,0
	Falta de claridad en el alcance institucional de los actores del SNGRD	Media	10	
	Limitación de alcance del gobierno subjetivo del Fondo de Adaptación y Nasa Kiwe	Alta	9	

(Tabla 1)

Lo anterior, implica que se requiera una priorización en aspectos políticos, económicos, sociales, ecológicos y legales respecto de la articulación del SNGRD, particularmente por los siguientes elementos:

(i) Desconocimiento del SNGRD
(ii) Dificultades en la planeación y ejecución del presupuesto
(iii) Presupuesto insuficiente para la gestión del riesgo de desastres en el país
(iv) Alta vulnerabilidad y mayor exposición a las amenazas que afecta la resiliencia de las comunidades
(v) Alto riesgo de vulnerabilidad climática
(vi) Falta de claridad en el alcance institucional de los actores del SNGRD

Consideraciones relevantes que implican concentrar las políticas públicas necesarias para la implementación real y adecuada de la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en el país.

2.1.1. Entidades relacionadas directamente con la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres

El andamiaje institucional vigente dispone de entidades que tienen una relación directa e indirecta con la gestión del riesgo de desastres, dentro de las cuales se encuentran:

1. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD:

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres se creó mediante el Decreto Ley 4147 de 2011 modificado parcialmente por el Decreto 2672 de 2013, como una Unidad Administrativa Especial estableciendo su objeto y estructura, adscrita a la Presidencia de la República -Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)-.

Entidad que se encarga de la articulación de todo el Sistema Nacional de gestión del riesgo de desastres -SNGRD y dirige su implementación a las políticas de desarrollo sostenible; también coordina el funcionamiento y desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD, además de las funciones establecidas en el Decreto – Ley 4147 de 2011, a efecto de fortalecer las capacidades de las entidades públicas, privadas, comunitarias y de la sociedad en general, con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, a través del conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de los desastres asociados a fenómenos de origen natural, socio natural, tecnológico y humano no intencional.

2. Fondo Adaptación:

Con el Decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010, se creó el Fondo Adaptación, como un establecimiento público con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el objeto de recuperar, construir y reconstruir las zonas afectadas por el fenómeno de 'La Niña'2010-2011.

Por su parte el artículo 155 de la Ley 1753 de 2015, incorporó al Fondo Adaptación al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SNGRD-, y con el propósito de fortalecer y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado, lo faculta para estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres o del Plan Nacional de Adaptación y de la Política Nacional de Cambio Climático, o su equivalente, en coordinación con los respectivos sectores.

Por otro lado, el artículo 46 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022) amplió el marco de la competencia funcional del Fondo Adaptación, al establecer que hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SNGRD- en los términos de la Ley 1523 de 2012. podrá estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático más allá de aquellos que acometió inicialmente con el único propósito de conjurar y superar las afectaciones que produjo la ola invernal Fenómeno de la Niña 2010-2011 en los términos de los Decretos 4819 de 2010 y 2906 de 2011.

3. Corporación Nasa KiWe:

La corporación Nasa Kiwe fue creada mediante el Decreto 1179 de 1994 "*Por el cual se crea la corporación para la reconstrucción de la cuenca del río Páez y zonas aledañas, CORPOPAECES.*" hoy Corporación NASA KIWE. Entidad que de conformidad con el artículo 1° de la norma en cita adoptó la naturaleza jurídica de un establecimiento público adscrito al Ministerio del Interior dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

La razón principal aducida por el Gobierno Nacional para sustentar la creación de la nueva corporación fue que "el Sistema de Atención y Prevención de Desastres no cuenta con la infraestructura, la capacidad jurídica y financiera para conjurar los efectos de esta calamidad pública y restablecer el orden económico y social a través de la rehabilitación y reconstrucción de la zona".

2.1.2. Entidades relacionadas de forma indirecta con la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres

Ahora bien, las necesidades de la población colombiana a lo largo de la historia han considerado otras entidades que tienen un papel fundamental en el cambio climático y la gestión del riesgo de desastres. Dentro de las cuales se encuentran las siguientes entidades:

- Defensa Civil:

Creada mediante el Decreto 3398 de 1965 y adecuada su estructura mediante el Decreto 2341 del 3 de diciembre de 1967, la cual se adicionó al Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres mediante el artículo 68 de la Ley 919 de 1989; cuya naturaleza jurídica es la de un Establecimiento Público adscrito al Ministerio de Defensa Nacional.

- Dirección Nacional de Bomberos

Esta entidad fue creada mediante el artículo 5° de la Ley 1575 de 2012 y fue estructurada mediante el Decreto 350 de 2013 atribuyéndole la naturaleza jurídica de una Unidad Administrativa Especial (UAE) adscrita al Ministerio del Interior.

- Otras entidades relacionadas:

De conformidad con el artículo 8° de la Ley 1563 de 2012, todas las entidades públicas están relacionadas con la gestión del riesgo de desastres, no obstante, además de incluir todo el andamiaje institucional, algunas entidades tienen una relación directa dentro de su misionalidad, tal como sucede con las entidades del sector defensa, caso puntual del Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aeroespacial Colombiana.

2.1.3. Resumen del marco institucional actual en el ordenamiento colombiano

Dicho lo anterior, se puede considerar que el SNGRD se encuentra articulado por instancias de dirección, de orientación y coordinación; así como por aquellas que se encuentran relacionadas directa e indirectamente en su funcionalidad y misionalidad, de la siguiente manera:

FUNCIONAMIENTO SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES		
INSTANCIAS DE DIRECCIÓN	RESPONSABLE	
	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	
	UNGRD	
	GOBERNADOR	
	ALCALDE	
INSTANCIAS DE ORIENTACIÓN Y COORDINACIÓN	CONSEJO NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	
	COMITÉ DE CONOCIMIENTO DEL RIESGO	
	COMITÉ DE REDUCCIÓN DEL RIESGO	
	COMITÉ DE MANEJO DE DESASTRES	
	CONSEJO DEPARTAMENTAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO	
	CONSEJO MUNICIPAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO	
	ENTIDAD	ADSCRITA
DIRECTAMENTE RELACIONADAS	UNGRD	DAPRE
	FONDO ADAPTACIÓN	MIN HACIENDA
	CORPORACIÓN NASA KIWE	MIN INTERIOR
INDIRECTAMENTE RELACIONADAS	DIRECCIÓN NACIONAL DE BOMBEROS	MIN INTERIOR
	DEFENSA CIVIL	MIN DEFENSA
OTRAS ENTIDADES RELACIONADAS	MINISTERIO DE DEFENSA	-
	POLICÍA NACIONAL	-
	EJÉRCITO NACIONAL	MINISTERIO DE DEFENSA
	ARMADA NACIONAL	MINISTERIO DE DEFENSA
	FUERZA AEROESPACIAL COLOMBIANA	MINISTERIO DE DEFENSA

(Tabla 2)

Lo anterior implica la necesidad de articular el sector nacional para la adaptabilidad al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres. Así mismo, se encuentran funciones derivadas del conocimiento técnico, científico y tecnológico de otras entidades como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Servicio Geológico Colombiano, el INVEMAR e IDEAM.

2.2. Contexto Internacional

Dentro del contexto internacional se han obtenido varios elementos de análisis relevantes, dentro del estudio de países tales como de Japón, Chile, Bangladesh y otras experiencias internacionales, así como el desarrollo del Foro Institucional: La Gestión del Riesgo y la Adaptación al Cambio Climático

en Colombia promovido por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Fondo Adaptación, el pasado 10 de junio de 2025 en la Universidad del Rosario que además contó con la experiencia de Chile, México, Ecuador y Perú.

2.2.1. Países con vulnerabilidad similar a la colombiana

En este sentido, resulta oportuno prever algunos países con vulnerabilidades similares a la colombiana en el ámbito internacional, teniendo en cuenta países latinoamericanos y del sur de Asia:

- Alta exposición a fenómenos extremos (huracanes, lluvias torrenciales, sequías),
- Dependencia de sectores sensibles al clima (agricultura, pesca, turismo).
- Desarrollo institucional limitado,
- Baja capacidad de adaptación financiera.
- Alta biodiversidad y ecosistemas frágiles (Pérdida de bosques y presión sobre recursos naturales)
- Desigualdad social y baja resiliencia institucional en ciertas regiones

Entre los más comparables: **Ecuador, Perú, Bolivia, Honduras, Bangladesh, Filipinas y Haití.**

Cromáticas similares: Países con valores cercanos en vulnerabilidad y capacidad de adaptación a Colombia suelen ser:

- **Ecuador, Perú y Bolivia** (vulnerabilidad ≈ 0.40–0.45; readiness ≈ 0.30–0.40)
- **Honduras, Guatemala, El Salvador** (vulnerabilidad alta, readiness baja <0.35)
- **Bangladesh** (vulnerabilidad ≈ 0.42; readiness ~0.30–0.35)

Estos países se ubican en una zona de alta vulnerabilidad y capacidad de adaptación moderada-baja, al igual que Colombia.

Por su perfil de riesgos climáticos y daños, Colombia se asemeja a estos países:

6. **Honduras** y **Bangladesh**: ambos sufren inundaciones, huracanes/ciclones y daños agrícolas.
7. **Filipinas**: frecuentes tifones e impacto en sectores rurales y costeros.
8. **Haití**: alta exposición a huracanes + vulnerabilidad social extrema.

Resumen comparativo

Indicador	Colombia	Similar Países
Vulnerabilidad	0.405 (alta)	Ecuador, Perú, Bolivia, Honduras, Bangladesh
Readiness	0.346 (baja–moderada)	Igual grupo
Eventos extremos	Moderada-alta	Honduras, Bangladesh, Filipinas, Haití

(Tabla 3)

En este sentido se puede apreciar a modo de conclusión respecto de este análisis comparativo, lo siguiente:

- Geografía: zonas costeras, montañas, zonas rurales agrícolas.
- Impactos: inundaciones, sequías, huracanes/tifones.
- Capacidades: institucionales y financieras moderadas a débiles.

2.2.2. Primer caso de éxito: Japón

Japón es considerado como líder mundial en la Recuperación de Desastres y en la resiliencia. Esto ocurre no solamente por el desarrollo planificado de una infraestructura antisísmica y los simulacros nacionales gubernamentales y comunitarios, sino también por una reconstrucción especializada y ágil. En Japón, la gestión de desastres y la recuperación están organizadas en un sistema altamente estructurado y descentralizado, donde diferentes entidades manejan las distintas fases del desastre.

(i) Atención inmediata (Respuesta y Emergencias)
(ii) Recuperación y Reconstrucción

Aunque existen organismos que supervisan ambos procesos, las funciones están diferenciadas para garantizar eficiencia y especialización.

En la Gestión de Emergencias y Respuesta Inmediata, la atención a desastres está liderada por varias agencias bajo la supervisión del gobierno central, como son la Oficina del Gabinete (Cabinet Office, Disaster Management) que supervisa toda la gestión de riesgos y desastres a nivel nacional. Esta activa el Consejo Central de Gestión de Desastres (CDMC), que coordina la respuesta entre ministerios, agencias y gobiernos locales.

En segundo lugar, está la Agencia de Manejo de Incendios y Desastres (FDMA - Fire and Disaster Management Agency) que dirige operaciones de rescate, bomberos y equipos de emergencia, cuya misión es la gestión de la respuesta ante terremotos, tsunamis, tifones e incendios.

Las Fuerzas de Autodefensa de Japón (JSDF - Japan Self-Defense Forces), se despliegan en emergencias mayores para labores de rescate y logística, apoyan en la evacuación, distribución de ayuda y reconstrucción inicial.

La JMA - Agencia Meteorológica de Japón, emite alertas de terremotos, tsunamis y tifones con alta precisión e informa a las autoridades y a la población sobre riesgos inminentes.

En la Recuperación y Reconstrucción a Largo Plazo cuando la emergencia termina, otras entidades toman el control de la recuperación, entre los que se destaca, además de los ministerios sectoriales el Ministerio de Finanzas (MoF) que libera fondos de emergencia y gestiona préstamos para reconstrucción y colabora con seguros y bancos para apoyar la reactivación económica. Hay desde luego un involucramiento de los gobiernos locales y municipales que ejecutan los proyectos de reconstrucción adaptados a cada región y coordinan con la población y sectores privados para la recuperación económica.

De esta forma durante el desastre, la Oficina del Gabinete y la FDMA lideran la respuesta, pero después del desastre, los ministerios toman el control de la reconstrucción y los gobiernos locales son clave, ya que adaptan las políticas nacionales a cada territorio. Nótese que Japón separa la respuesta inmediata de la recuperación, pero con coordinación centralizada, el gobierno nacional diseña políticas, pero los gobiernos locales las implementan. La recuperación es un proceso a largo plazo con fuerte inversión en infraestructura resiliente.

2.2.3. Segundo caso de éxito: Chile.

En Chile, la gestión de desastres y la recuperación están a cargo de diferentes entidades, pero trabajan en conjunto bajo un marco común de respuesta y reconstrucción. Igualmente están bien diferenciadas:

1. Atención inmediata (Respuesta y Emergencias)
2. Recuperación y Reconstrucción

La atención Inmediata (Emergencias y Respuesta Inmediata) la realiza el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED) que coordina la prevención, respuesta y mitigación de desastres. Se activa durante y después de una emergencia para dirigir la ayuda inmediata, maneja evacuaciones, albergues, asistencia humanitaria y primeros auxilios; y supervisa el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED).

En la Recuperación y Reconstrucción a Largo Plazo entran en acción los Ministerios Sectoriales dependiendo de los asuntos sectoriales a su cargo y los Gobiernos Regionales. Aunque SENAPRED maneja la fase inicial de respuesta, trabaja en conjunto con los ministerios para asegurar una transición eficiente hacia la reconstrucción. El financiamiento proviene del Estado, donaciones y organismos internacionales. Así, Chile ha creado un modelo descentralizado pero coordinado, asegurando que la recuperación no dependa de una sola entidad.

2.2.4. Tercer caso de éxito: Bangladesh

Cuenta con una estructura institucional nacional sólida, un ministerio dedicado, fondos propios nacionales, una política intersectorial y mecanismos locales de adaptación. Destaca por su institucionalidad financiera (BCCT) y fuerte integración con gestión del riesgo.

Instituciones y sus misionalidades:

- **Ministerio del Medio Ambiente, Bosques y Cambio Climático: Rector de la política climática,** creado en 2018, integra el cambio climático al más alto nivel gubernamental.
- **Departamento de Gestión de Desastres:** Implementa estrategias de adaptación basadas en reducción de riesgos.
- **Flood Forecasting and Warning Centre**, desde 1972, opera con una red de más de 100 estaciones para alerta de inundaciones.
- **Climate Change Trust (BCCT)**, creado en 2010, gestiona recursos dirigidos a proyectos públicos y comunitarios
  Es un fideicomiso gubernamental de Bangladesh que utiliza fondos para tomar medidas contra los problemas causados por el cambio climático. El fondo fiduciario ha operado desde 2010 y colabora con ministerios gubernamentales, así como con ONG y el sector privado para implementar y evaluar proyectos de mitigación del cambio climático.
- **National Adaptation Plan (NAP)** en 2022, con validación interministerial y participación del UNDP.
- **Bangladesh Climate and Development Platform (BCDP)**, coordinada desde la primera línea de gobierno, para integrar planificación fiscal, inversión climática y preparación de proyectos.
- Participan alianzas como el programa LoGIC (Local Government Initiative on Climate Change), fortalecido por donantes, para llevar adaptación a nivel municipal y comunitario, incluyendo financiamiento participativo y cooperativas verdes.

Articulación

ARTÍCULO 64°. Arco de **coordinación horizontal y vertical:** ministerios, entidades nacionales, gobiernos locales, sector privado y comunidades.
ARTÍCULO 65°. Mecanismos específicos:
- **MoEF Climate Secretariat** como núcleo central.
- **Climate Change Unit (CCU)** al interior de MP, coordinando con unidades en otros ministerios.
- Integración en planes nacionales como las Five-Year Plans y el Delta Plan 2100.
- Fuerte componente de **finanzas y M&E**: establece estrategias fiduciarias, mecanismos de monitoreo multinivel (Tier 1-3).

Módulo institucional: Actores y redes

El artículo de Scientific Bangladesh (2021) caracteriza la gestión del cambio climático como una "red de gobernanza" multisectorial[4]

- **Comité Interministerial** a nivel nacional (presidido por el Ministro de Ambiente), que reporta a un Comité Nacional del Medio Ambiente liderado por el Primer Ministro.
- **CCU en el MoEF**, con células de cambio climático en ministerios clave (agua, agricultura, salud, gobiernos locales).
- Actores externos (donantes, ONG, CBO, academia, comunidades) participan activamente en el diseño y ejecución, especialmente en NAPA y BCCSAP.

Flood Forecasting & Warning Centre (FFWC)

1. Establecido en 1972 bajo el Ministerio de Recursos Hídricos.
2. Opera con 109 estaciones y 61 centros de pronóstico, cruciales para la respuesta temprana ante inundaciones.
3. Es un ejemplo emblemático de articulación meso-nacional entre agua, comunidad y gestión de riesgos.

Resumen de articulación institucional

Nivel	Entidades / Actores
Político	Comité Nacional del Medio Ambiente (PM), Comité Interministerial de CC (MoEF)

[4] https://scientificbangladesh.com/institutional-network-climate-change-bangladesh-2/?utm_

Nivel	Entidades / Actores
Técnico-central	CCU (MoEF), Climate Secretariat, células CC en ministerios (agua, agricultura, salud)
Vertical	Integración con gobiernos locales vía LAPA, City-CAP, Upazilla adaptation units
Financiero	BCCT, Plus trust funds, BCCTF Act; autoridad fiduciaria compartida entre MoEF, Finanzas y Planificación.
Informativo	Plataforma CCIKM, portales de conocimiento, formación (más de 230 funcionarios entrenados vía GCF-UNDP).
Evaluación	M&E en tres niveles: político/político, planificación, proyecto

(Tabla 4)

Estrategias de implementación

1. Políticas y regulaciones

- Establece reformas para integrar la adaptación al cambio climático en leyes y procesos de planificación nacional (Five-Year Plans, Delta Plan 2100).
- El **MoEFCC** (Ministerio de Ambiente, Bosques y Cambio Climático) será la entidad central con apoyo técnico del **Department of Environment (DoE)**

2. Estructura institucional y coordinación

- Creación de una **Red Multinivel** que incluye:
  - **Consejo Nacional de Medio Ambiente y Cambio Climático (NCECC)** a nivel supremo.
  - **Comité Interministerial (ISCCC)**, encabezado por MoEFCC para aprobación y coordinación.
  - **Secretariado técnico** permanente bajo MoEFCC, apoyando todo el proceso.
  - **Células de cambio climático** en ministerios clave (agua, salud, agricultura, finanzas) para la integración sectorial .
  - Simultánea actuación en niveles subnacionales: **comités en distritos, Upazillas (subdistritos) y Uniones**, con participación de actores comunitarios, ONG y sector privado.

3. Participación del sector privado y comunidades vulnerables

- Fomento de modelos de negocio climáticamente inteligentes (agrometeorología, infraestructuras resilientes).
- Consultas involucrando a más de 5 000 actores (FGD, entrevistas, comunidades).
- Inclusión explícita de género, discapacidad, juventud y poblaciones étnicas.

4. Finanzas, capacidades y gestión del conocimiento

- Estrategia financiera multicanal: fondos nacionales (**Bangladesh Climate Change Trust Fund**), cooperación internacional (GCF, GEF, etc.) y sector privado
- Desarrollo de un sistema MRV/M&E en línea, que integrará indicadores desde el nivel político hasta el operativo.
- Plataforma nacional de datos y conocimiento (CCIKM) en expansión, con capacitación para más de 230 funcionarios.

5. Monitoreo, Evaluación y Rendición

El NAP establece un sistema de evaluación multinivel:

- **Tier 1 – Nivel estratégico/político**: seguimiento de implementación en planes nacionales (Five-Year Plans, Delta Plan), revisión de políticas y financiación.
- **Tier 2 – Nivel de planificación**: vigilancia de inclusión en planes sectoriales, presupuestos, y marcos institucionales.
- **Tier 3 – Nivel de proyectos**: parámetros estándar para medir resultados, impactos y eficiencia

Además, se implementará un portal MRV digital para seguimiento online e informes periódicos[5].

6. Conclusiones

El NAP de Bangladesh presenta una arquitectura institucional sólida y coherente:

1. **Gobernanza centralizada y multilayer** con fuerte liderazgo del Ministerio del Medio Ambiente, Bosques y Cambio Climático.
2. **Integración sectorial**, con células dedicadas en ministerios clave.
3. **Coordinación técnica y política**, conectando el nivel nacional con lo local.
4. **Inclusión social y consulta amplia**, con mecanismos participativos.
5. **Financiamiento diversificado** y robusto.

Bangladesh ha construido un ecosistema de financiamiento climático mixto, donde:

a) BCCTF actúa como plataforma semilla nacional.
b) GCF y multilaterales escalan proyectos con financiamiento externo y estándares fiduciarios internacionales.
c) El sector privado entra a través de mecanismos como garantías, microcréditos, cofinanciamiento y participación técnica.
d) La CCU, junto con PKSF e IDCOL, juega un papel esencial en la gobernanza técnica y financiera.

2.2.5. Experiencias complementarias consideradas exitosas

Honduras:

Tiene un sistema legal-institucional robusto para gestión de riesgos y cambio climático, con actores centralizados (DNCC, COPECO), y programas concretos con alcance comunitario.

[5] pp-plat.nies.go.jp.

1. Cumple con la **Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER, 2009)**, coordinando la acción climática con la gestión de desastres.
2. Tiene una Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC) dentro del SERNA, apoyada por un Comité Interinstitucional asesor al Presidente.
3. COPECO (Comisión Permanente de Contingencias) coordina respuestas a emergencias bajo SINAGER.
4. El NAP y la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) se enmarcan en la Agenda Climática 2030, alineados con los ODS .
5. Programas financiados por el Banco Mundial como el PGRD y el PPCR/Water SPCR han fortalecido capacidades locales —comités municipales, sistemas de alerta, infraestructura resiliente— beneficiando a más de 1.3 millones de personas.
6. Se han creado subcomités técnicos para la implementación de la NDC, fondos climáticos y estrategias de agua, con apoyo de GCF y NORAD.

China:

El país ha avanzado significativamente en fortalecer **la articulación institucional** para la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo, mediante un marco coordinado, multisectorial y territorial. Aquí te presento un análisis estructurado:

Estrategia Nacional y liderazgo multisectorial

- En **2022**, diecisiete ministros, liderados por el **Ministerio de Ecología y Medio Ambiente (MEE)**, lanzaron la **Estrategia Nacional de Adaptación 2035**, que actualiza la primera estrategia de 2013
  1. Incluye sistemas de **observación meteorológica, alertas tempranas, infraestructura verde-gris**, y enfoque por regiones clave (Yangtsé, Cuenca Amarilla, ciudades clave, zonas costeras).
  2. Introduce "sponge cities" y un plan urbano de adaptación, actualmente **aplicados en 28 ciudades piloto**

Institucionalidad y roles claves

- El **MEE**, con su Oficina de Asuntos Climáticos, lidera un enfoque interinstitucional vinculando 17 carteras gubernamentales.
- El **NDRC** integra adaptación en los **planes quinquenales** y proyectos de infraestructura, coordinando al NEC (Comisión Nacional de Energía).
- Se fortalecen redes locales: asociaciones entre gobiernos municipales y provincias, reforzando la coherencia entre planes nacionales, regionales y urbanos.

Operacionalización territorial y urbana

- Las **28 ciudades piloto**, entre ellas Shanghai y Beijing, incorporan enfoques de resiliencia urbana, aunque persisten barreras en implementación local.
- El concepto de **"sponge city"**, respaldado por el Estado desde 2014, ha sido adoptado mediante políticas nacionales, estándares y PPPs, con la meta de cubrir el 80 % de las ciudades urbanas para 2030.
- Se desarrollan planes específicos por cuencas (Yangtsé, Amarilla) que integran ciencia, infraestructura y gobernanza a nivel regional.

Sudáfrica:

- **Department of Forestry, Fisheries and the Environment (DFFE)** Encargado de la política ambiental, mitigación y adaptación.
- **Presidential Climate Commission** Enfocada en una transición justa y alineación de políticas.

→ Articulación institucional: Fuerte liderazgo del DFFE, con un rol consultivo-político de alto nivel en la Comisión Presidencial.

Nigeria:

- **Department of Climate Change (Ministerio del Medio Ambiente)** Punto focal ante la CMNUCC; gestiona NDCs y planes de adaptación.
- **National Council on Climate Change (NCCC)** Coordina acciones de mitigación y adaptación a nivel nacional (desde 2022).→ Articulación **institucional:** Reciente fortalecimiento con el NCCC como coordinador interinstitucional, complementado por el Departamento técnico.

India

- **Ministry of Environment, Forest and Climate Change (MoEFCC)** Líder nacional en política climática y NDCs.
- **National Disaster Management Authority (NDMA)** Incorpora la resiliencia climática en la planificación de desastres.
- **SAPCCs (State Action Plans on Climate Change)** Instrumentos de implementación regional.
- **Articulación institucional:** Sistema multinivel con liderazgo nacional y planes estatales vinculantes o alineados.

Estados Unidos:

Se caracteriza por respuesta a desastres y financiamiento de recuperación mediante la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA) que administra el Fondo de Recuperación por Desastres y coordina las reconstrucciones. A su vez cuenta con Centros de comando de crisis que monitorean emergencias en tiempo real y despliegan recursos inmediatamente. Y mediante alianzas público-privadas se genera colaboración empresarial en la restauración de infraestructura crítica.

Nueva Zelanda:

Destaca en planificación y resiliencia ante terremotos con un enfoque en reconstrucción sostenible, aplicando medidas ecológicas y urbanismo resiliente. Y con alta preparación ciudadana mediante programas educativos que han reducido víctimas en eventos sísmicos.

En Nueva Zelanda, la agencia principal encargada de coordinar las emergencias y desastres es la National Emergency Management Agency (NEMA), que depende del Departamento de Asuntos Internos. Esta agencia se ocupa de la gestión de emergencias antes, durante y después de los eventos, pero no es la única responsable de la reconstrucción a largo plazo.

Para la fase de reconstrucción, a menudo se establece una entidad específica o se asigna a otros organismos dependiendo del tipo y magnitud del desastre. Por ejemplo, después del terremoto de Christchurch en 2011, se creó una agencia especial llamada Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA) para liderar la reconstrucción. Esto muestra que el sistema está diseñado para que la gestión inmediata de la emergencia y la reconstrucción a largo plazo puedan recaer en entidades distintas, aunque trabajen coordinadamente.

2.2.6. Buenas prácticas internacionales

Según las buenas prácticas internacionalmente reconocidas, suele recomendarse separar las funciones de atención inmediata a emergencias/desastres y las tareas de reconstrucción a largo plazo, aunque ambas estén estrechamente coordinadas. Esto se debe a varias razones prácticas y estratégicas, dado que la gestión de emergencias requiere rapidez, flexibilidad y capacidad operativa para salvar vidas y proteger bienes en el corto plazo. La reconstrucción implica procesos más lentos, planificación a largo plazo, inversiones en infraestructura y desarrollo sostenible.

Las agencias de emergencia suelen estar especializadas en logística de crisis, evacuación, socorro y coordinación inmediata. Las agencias de reconstrucción suelen incluir urbanistas, ingenieros, expertos en desarrollo económico y social.

Separar funciones ayuda a asegurar que la reconstrucción no solo "repare" sino que mejore la resiliencia de las comunidades frente a futuros eventos (principio de "Build Back Better" de la ONU). La separación suele ser la regla para optimizar recursos y asegurar que ambas fases (respuesta y recuperación) se hagan bien, aunque siempre dentro de un marco coordinado.

2.2.7. Foro Institucional: La Gestión del Riesgo y la Adaptación al Cambio Climático en Colombia – Universidad del Rosario.

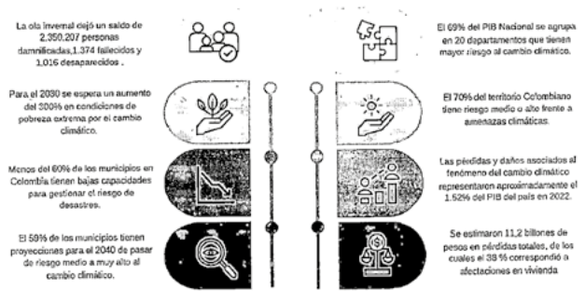
El 10 de junio de 2025, en el seno de la Universidad del Rosario se adelantó el Foro Institucional: "La Gestión del Riesgo y la Adaptación al Cambio Climático en Colombia", promovido por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Fondo Adaptación, que contó con la experiencia internacional de los Subdirectores de Gestión del Riesgo de Chile, México, Ecuador y Perú, así como de expertos nacionales se estableció la necesidad de robustecer la institucionalidad de la Gestión del Riesgo en consonancia con la adaptación al cambio climático y, con tal propósito se identificó la necesidad de consolidar un sector con unas entidades que lo conformen para optimizar y mejorar la prestación de este servicio público. El cual se puede apreciar en el siguiente enlace

https://www.bing.com/videos/riverview/relatedvideo?q=Foro+institucional+la+gesti%C3%B3n+del+riesgo+y+la+adaptaci%C3%B3n+al+cambio+clim%C3%A1tico&cvid=94d81fe785a140258a4e0d76b28e712f&gs_lcrp=EgRlZGdlKgYIABBFGDkyBggAEEUYOdIBBzMwNGowajSoAgiwAgE&adppc=EDGEESS&PC=HCTS&ru=/search?q=Foro+institucional+la+gesti%C3%B3n+del+riesgo+y+la+adaptaci%C3%B3n+al+cambio+clim%C3%A1tico&cvid=94d81fe785a140258a4e0d76b28e712f&gs_lcrp=EgRlZGdlKgYIABBFGDkyBggAEEUYOdIBBzMwNGowajSoAgiwAgE&FORM=ANAB01&adppc=EDGEESS&PC=HCTS&mmscn=vwrc&mid=C5A726019B8C546D8A31C5A726019B8C546D8A31&FORM=WRVORC&ntb=1&msockid=5b4372215f1a11f08de230f67db1a6a3

2.3. Necesidades de la población colombiana respecto de la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres.

Según el índice de países de la Iniciativa de Adaptación Global (ND-GAIN) de la Universidad de Notre Dame, Colombia ocupa el puesto 92 con una puntuación de 48.71 correspondiente a vulnerabilidad (0.403) y preparación (0.377), con el 89 % de los desastres desde 1998 hasta 2023 siendo de origen hidrometeorológico, exacerbados por el cambio climático, 35% asociados al déficit de lluvias como incendios forestales y sequías, 28 % a inundaciones, 18% a movimientos en masa, 13 % a vendavales y 4 % avenidas torrenciales, estos últimos asociados con el exceso de lluvias[6].

En el marco de lo anterior, el cambio climático impone restricciones al desarrollo actual y futuro del país, según la Propuesta de Gobernanza Institucional de Pérdidas y Daños[7].



(Gráfica 2, propuesta)

[6] (DNP, 2024 a partir de UNGRD, 2023).
[7] DNP 2025).

A continuación, se expone de manera general las circunstancias nacionales por las cuales se requiere y necesita atención en materia de adaptación:

- Recursos hídricos y ecosistemas de montaña

Colombia ha experimentado un aumento sostenido de temperatura entre 0,2 y 0,3 °C por década desde 1960. Además, ha perdido más del 90 % de su cobertura glaciar desde 1850. Si no se actúa, los glaciares podrían desaparecer completamente entre 2030 y 2040.

Esta pérdida no solo afecta los ecosistemas de alta montaña, sino que compromete la regulación hídrica de cuencas que abastecen a millones de personas, como Chingaza (Bogotá), Otún (Pereira) y el Parque de los Nevados (Manizales)[8].

- Zonas costeras e insulares

El 44,8 % de la red vial costera del país está en riesgo por la subida del nivel del mar. En el archipiélago de San Andrés y Providencia, el 17 % del territorio insular podría verse afectado. Las proyecciones climáticas indican un aumento de precipitaciones del 15 % al 20 % hacia 2050–2080, lo que elevaría la vulnerabilidad de estas regiones.

Estas transformaciones costeras generan amenazas directas a la infraestructura portuaria, a la vivienda costera, al turismo y a los ecosistemas marinos y costeros.[9]

- Agricultura y seguridad alimentaria

Más de 3,6 millones de hectáreas de suelo presentan un alto riesgo de desertificación, especialmente en regiones como la Guajira, los Llanos y zonas del Caribe seco. Esto compromete la productividad agropecuaria y el acceso a alimentos.

Adicionalmente, se han reportado disminuciones del rendimiento en cultivos como el arroz, el café y el maíz, asociados a cambios en los patrones de lluvia y temperaturas extremas. En el sector pesquero, se estima una caída del 25 % en capturas artesanales en el Caribe[10].

- Salud pública

El aumento de la temperatura y los cambios en los ecosistemas han ampliado el rango de acción de vectores transmisores de enfermedades como el dengue, el zika y la malaria. Las regiones andinas y de piedemonte, que antes eran zonas templadas, hoy presentan brotes que antes eran inusuales.

El Plan de Adaptación del Sector Salud prevé que, para el año 2030, el 100 % de las entidades del sector formulen planes de adaptación y al menos el 40 % los implementen[11].

[8] IDEAM, Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático (BUR3), 2024, pp. 18–22. https://camacol.co/sites/default/files/2024-04/BUR3%2520-%2520COLOMBIA.pdf
[9] MinAmbiente, "Impactos del cambio climático en Colombia", 2022. https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/cambio-climatico
[10] Fuente: IDEAM, BUR3, 2024, pp. 47–51.
[11] Fuente: MinSalud & MinAmbiente – Avances de NDC Sector Salud, 2022.

- Infraestructura y gestión del riesgo

Las emergencias provocadas por eventos climáticos han ocasionado daños masivos. Solo durante la ola invernal de 2010–2011, más de 3,2 millones de personas fueron afectadas y las pérdidas superaron los 11,2 billones de pesos. Las infraestructuras de transporte, vivienda, acueducto y energía presentan altos niveles de exposición.

De no fortalecer la resiliencia estructural, estos impactos se intensificarán, generando desplazamientos, pérdida de servicios públicos y aumento de la pobreza[12].

2.3.1. Eventos de origen meteorológico y climático

Los eventos hidrometeorológicos, relacionados principalmente con los regímenes de precipitación y temperatura existentes en Colombia por su localización y características físicas, influenciados por la magnitud temporal y/o espacial de la presencia del Fenómeno ENSO, hacen que las afectaciones inicialmente identificadas- siglo 20- por impactos negativos puntuales espacial y temporalmente, ahora se conviertan en determinantes de carácter regional o incluso nacional de situaciones que perturban las condiciones de vida de las poblaciones, por cuanto afectan las dinámicas naturales, sociales, económicas y culturales, impactando los medios de vida de las comunidades en temporalidades cada vez más extensas.

Las afectaciones por eventos climáticos ya han sido referentes por sus impactos a nivel nacional. Basta recordar que desde mediados de la década de los 70, se han tratado en espacios locales y globales en relación con la preocupación, inicialmente por los impactos ocasionados por el Fenómeno El Niño, en el marco de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), que derivó en la creación del grupo de Estudio Regional del Fenómeno El Niño (ERFEN).

En relación con el componente Niño, se destacan Los eventos de los años 1997-1998 y 2014- 2016 que han sido reconocidos como su alta intensidad, sin embargo, el ocurrido en 1991- 1992, significó para el país la necesidad de entrar en un proceso de racionamiento de energía por la baja capacidad del sistema de generación y del sector en general para reducir la vulnerabilidad frente a periodos de bajas lluvias.

Más recientemente el Niño ocurrido a partir de mediados de 2023, sin ser uno de los cinco más fuertes, desencadenó situaciones de alto impacto sobre la geografía nacional, en primer lugar, se debe mencionar la ocurrencia de incendios forestales.

Según cifras de la UNGRD en el periodo comprendido entre el 3 de noviembre de 2023 y el 21 de enero de 2024, se reportaron 237 incendios forestales, en 131 municipios, afectando 3.500 hectáreas de coberturas vegetales.

En segundo término, algunos de esos efectos aún se sienten en territorios de alta importancia como el Distrito Capital y municipios circundantes atendidos por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, donde hubo necesidad de implementar un programa de racionamiento de agua potable, en el que cada 18 días se suspendía el servicio por periodos de 24 horas. Esta medida inició a mediados

[12] Fondo Adaptación, Informe de Gestión 2023.

de abril de 2024 y permaneció, a pesar de que el fenómeno ENOS estaba en una fase neutral, hasta el 12 de abril de 2024, cuando se levantó el racionamiento en la capital de la república.

Desde la perspectiva de eventos extremos de precipitación, es importante anotar que, como consecuencia de la influencia del Fenómeno La Niña, el país ha estado bajo la acción de dos eventos que constituyen hitos por la magnitud de su impacto, en términos de duración y cobertura territorial.

En primera instancia hay que recordar que, en el año 2010, según lo indica la "Valoración de daños y pérdidas Ola invernal en Colombia 2010-2011", realizada en por el BID y la CEPAL,

> "(…) desde abril de 2010 ocurrieron niveles de precipitación generalizados muy por encima de los promedios históricos, en particular en julio, noviembre y diciembre de 2010, y marzo y mayo de 2011. Esta anomalía se reflejó también en el exceso de precipitación observada en las principales ciudades del país, en particular en los meses de noviembre y diciembre de 2010, y abril y mayo de 2011. (….) El comportamiento de los niveles durante el año 2010 y 2011 en la cuenca del río Magdalena, (…) a lo largo del Medio y Bajo Magdalena, muestra que los diferentes puntos en la cuenca transitaron de niveles cercanos a los mínimos históricos a inicios de 2010 hasta alcanzar los niveles máximos en julio de 2010 (…)"[13]

El mismo informe, basado en datos de entidades del SNGRD, indica que se presentaron un total de 2.219 emergencias, de las cuales 1.233- 55,6%- corresponden a inundaciones -55,6%-, 778 deslizamientos -35,1%-, 174 vendavales y 24 avalanchas. De los 3,5 millones de hectáreas que se encontraron inundadas, se estimó que el 46.6% (1.642.108 hectáreas) eran zonas con exceso de inundación.

En relación con los procesos de remoción en masa, el de mayor significancia fue el ocurrido en la cabecera urbana de Gramalote, Norte de Santander, que afectó a 4.000 personas, dejando 100 viviendas destruidas y 900 averiadas, haciendo necesaria la evacuación total y posterior reasentamiento de la cabecera.

En Bello Antioquia, se presentó un proceso de remoción que dejó 82 personas muertas, 38 desaparecidas, 10 heridas, 735 damnificadas de 147 familias, y 107 viviendas afectadas. Igual situación se presentó entre otros territorios en los municipios de La Cruz, Nariño, con un balance de 13 personas muertas y 5 viviendas destruidas; y en San Vicente de Chucurí, donde las pérdidas fueron de 11 personas muertas, 267 viviendas afectadas y 1.200 personas reubicadas.

En la ciudad de Manizales (Caldas), un deslizamiento asociado al parecer la ruptura de un tubo del acueducto generó la muerte de 48 personas.

> "(…) El municipio de Herveo (Caldas) (…) se rompió el gasoducto Mariquita-Cali dejando al suroccidente del país sin abastecimiento de gas domiciliario y vehicular por varios días (…) En Dosquebradas, Risaralda (…) El desprendimiento de tierra y la falta de mantenimiento condujeron a la ruptura de un poliducto, seguido por una explosión que arrasó con el sector de Romelia, dejando por saldo 33 personas muertas, 107 viviendas afectadas y 655 personas damnificadas.

[13] "Valoración de daños y pérdidas Ola invernal en Colombia 2010-2011". Elaborado por: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

Efectos como los citados anteriormente, condujeron a la creación del Fondo Adaptación, mediante **Decreto 4819 de 2010**, que dentro de su objetivo incluyó la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios públicos, de vivienda, de educación, de salud, de acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña", así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo.

Posterior a la ocurrencia de la pandemia, en agosto de 2021, se presenta un nuevo fenómeno La Niña, que lleva a la declaratoria mediante el Decreto 2113 de 2022, de una **Situación de Desastre de Carácter Nacional**, con base entre otras condiciones en que de acuerdo con el Boletín de Condiciones Hidrometeorológicas 904 de octubre 28 de 2022 emitida por el IDEAM, se presentaban niveles de amenaza moderada y alta a muy alta por probabilidad de inundaciones y crecientes súbitas en 22 departamentos del país, así como por probabilidad alta por deslizamientos de tierra en 519 municipios del país ubicados en 24 departamentos. De igual manera, para el momento de la expedición del Decreto, de acuerdo con dicho el documento "Consolidado de Emergencia Fenómeno de la Niña, 1 de agosto de 2021 a 28 octubre de 2022" de la UNGRD, en dicho periodo se reportaron 3.569 eventos de emergencia, en 864 municipios de 32 departamentos, con afectaciones a 645.930 personas, 196.109 familias, 45 desaparecidos, 266 personas fallecidas y se ha reportado 5.207 viviendas destruidas y 106.574 viviendas afectadas[14].

Otras condiciones existentes en el territorio que soportaron la declaratoria fueron las siguientes, las cuales fueron plasmadas en los considerandos del Decreto fueron:

> "(…) de acuerdo con el Plan de Prevención y Adaptación Frente a la variabilidad Climática en el Sector Agropecuario- fenómeno de La Niña 2022-2023 de la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria - UPRA, se estima una probable afectación de cerca de 193.000 hectáreas de cultivos permanentes y 37.046 transitorios, que corresponden a una producción estimada de 975.000 toneladas de productos permanentes y 235.000 transitorios;
>
> Que, de acuerdo con el Sistema de Información del Instituto Nacional de Vías, en lo que va corrido de la vigencia 2022, se han presentado 1.130 emergencias en la red vial nacional en 27 departamentos relacionadas con caída de rocas, pérdida de banca, deslizamiento y pérdida parcial o total, socavación, hundimiento de calzada e inestabilidad del talud, así como afectaciones a 39 puentes de la red vial nacional en 13 departamentos relacionadas con socavación de estructuras, daños de cables (...)"

También se indicó en el Decreto 2113 de 2022 que

> "...en el 2021 se han invertido importantes recursos de las entidades territoriales y del presupuesto nacional. Particularmente la UNGRD en la vigencias fiscal 2022 ha invertido

[14] Consolidado de Emergencia Fenómeno de la Niña, 1 de agosto de 2021 a 28 octubre de 2022. UNGRD.

> $389.441.692.209, y durante el 2022, según informa la UNGRD, amparadas en las declaratorias de calamidad pública, 19 gobernaciones y 225 alcaldías municipales, acudiendo a los principios de subsidiariedad y concurrencia definidos en el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, han formulado solicitudes de apoyo con ayuda humanitaria de emergencia alimentaria, no alimentaria, subsidios por pérdidas agropecuarias, vivienda y reubicaciones, materiales, mejoramientos viales y fluviales, mejoramiento de instituciones educativas y centros de salud afectados, maquinaria amarilla y obras de emergencia ante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.."[15]

En cuanto a la labor del Fondo Adaptación, el **ARTÍCULO 5.** Fondo Adaptación. El Fondo Adaptación, de conformidad con el artículo 46 de Ley 1955 de 2019, ejecutará proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático en el marco del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres que demande la presente declaratoria de desastre, tendientes a las estrategias de recuperación temprana y adaptación y recuperación para el buen vivir, con cargo a los recursos que provengan del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

2.3.2. Efectos de la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo en el pueblo colombiano

Revisando las afectaciones entre los dos eventos relacionados con excesos de lluvias asociados a la variabilidad climática, en particular por la influencia del fenómeno La Niña, se puede decir que de acuerdo con los reportes de Red-unidos en el caso del levantamiento que se hizo en cabeza del sector estadística- DANE- y lo reportado en el RUNDA para el caso del periodo 2021- 2023, se puede señalar que en 802 municipios se reportó la ocurrencia de eventos. Es importante también anotar, que un municipio de acuerdo con sus características físicas y sus procesos y dinámicas de ocupación y uso del suelo puede ser afectado por diversos tipos amenazantes y que los impacto son cada vez de mayor multisectorialidad.

En general los eventos de carácter geológico, como los señalados en esta revisión, son de alto impacto en términos de pérdida de vidas humanas y destrucción de viviendas. Sin embargo, las amenazas asociadas a variabilidad climática - excesos de lluvias-, al integrarse con otras condiciones o problemáticas como las asociadas al insostenible uso del agua, el suelo, las coberturas vegetales, hacen que los impactos sean multisectoriales, lo que se refleja en la creciente pérdida de vidas humanas, afectación y/o destrucción de acueductos, destrucción o inhabilitación de instituciones educativas, de instituciones de salud, destrucción o bloqueo de vías en particular terciarias por la falta de especificaciones técnicas y mantenimiento, pérdida de cultivos o imposibilidad de acceso a los mercados para la compra o venta de alimentos e insumos, incrementando la inseguridad alimentaria, pérdida en general de la comunicación.

Cuando la variabilidad está en relación con la inhibición de lluvias, y con las condiciones del territorio antes mencionadas, se desencadenan grandes pérdidas del patrimonio natural, tanto coberturas vegetales como fauna silvestre, como consecuencia de los incendios forestales; también es evidente que la reducción de los niveles y caudales, impacta la fauna acuática y no acuática por las afectaciones de los ciclos y cadenas tróficas que se interrumpen total o parcialmente por el déficit de agua.

[15] Presidencia de la República Decreto 2113 de 2022.

El deterioro de pastos que afecta la ganadería, además de producir reducción de rendimientos y producción, promueve la expansión de la frontera agropecuario en detrimento de las coberturas y la permanencia de los espacios del agua, se ocasiona además enfermedades y muerte de animales domésticos. De igual manera se afecta la producción de energía hidroeléctrica basada en agua, incrementando costos de producción de la energía eléctrica, además de afectar el transporte y el mercadeo de productos.

De la misma manera, muchas entidades territoriales reportan afectaciones en el suministro de agua potable, limitaciones en las acciones de riego para alimentos, los suelos se deterioran y su pérdida de capacidad agrícola genera pérdida de rendimientos, productividad y capacidad nutricional, promoviendo el incremento de la frontera agropecuaria y con ello el conflicto de uso del suelo sobre sobre y subutilización.

El balance general de las situaciones que enfrenta la nación colombiana como consecuencia de la ocurrencia cada vez menos espaciada de los fenómenos de variabilidad climática como el fenómeno ENOS se resumen en situaciones adicionales a los efectos antes mencionadas así:

Por excesos de lluvia:

- Declaratorias de calamidad por parte de 537 municipios de 27 departamentos.
- Inundaciones que afectan 942.000 personas
- Procesos de remoción en masa que registra 49.259 personas
- Población damnificada 1´015.056
- Cultivos afectados (área) 2.201.423 hectáreas*
- Cantidad de cultivos afectados 184.631
- Animales afectados 6.184771
- Viviendas afectadas 311.555
- Viviendas averiadas 205.238
- Viviendas No habitables: 92.144
- Viviendas destruidas: 14.173
- Municipios con sistemas de acueducto y alcantarillado afectados: 374
- Acueductos afectados: 871
- Alcantarillados afectados: 391
- Estudiantes de básica y media afectados: 330.743
- Sedes educativas afectadas: 1.112

Según el Fondo Adaptación y la UNGRD, entre 2010 y 2023, las pérdidas por desastres asociados a eventos climáticos superaron los $30 billones de pesos colombianos (USD ~8.000 millones). Si se hubiera contado con infraestructura preventiva, planificación territorial y medidas de adaptación, se estima que entre el 30 % y 60 % de estas pérdidas podrían haberse evitado, es decir: entre $9 y $18 billones de pesos (USD 2.5–4.5 mil millones) en ahorros acumulados en la última década.

La estimación realizada de daños sobre los impactos de La Niña 2021- 2023 fue de 10,5 billones de pesos y unas pérdidas estimadas en 9,7 billones, tal y como se muestra en la siguiente imagen, tomada de la Evaluación del fenómeno La Niña 2021- 2023, adelantada por el Fondo Adaptación y que su gestión deba ser realizada desde una perspectiva de integralidad, que permita por un lado orientar la acción preventiva.

Tabla 2. Resumen de efectos (daños y perdidas) por sector en millones de pesos.

SECTOR	DAÑOS	PÉRDIDAS (MAGNITUD ESTIMADA)
SOCIAL	9.406.936	873.847
Salud	24.889	971
Educación	[illegible]	24.215
Vivienda	6.626.966	779.631
Cultura	150.591	19.422
PRODUCTIVO	-	8.631.382
Agricultura	-	8.482.824
Pecuario y pesca	-	149.558
INFRAESTRUCTURA	1.601.574	292.091
Transporte	527.271	282.409
Agua y Saneamiento	454.641	7.051
Energía	93.707	2.615
Telecomunicaciones	155	26
AMBIENTE	22.632	-
TOTAL	10.368.952	9.797.320

(Tabla 5)

Además, el 80% del gasto público en gestión del riesgo ha sido reactivo, es decir, se invierte después del desastre (Fuente: DNP y BID). La evidencia internacional muestra que cada peso invertido en adaptación preventiva ahorra entre 4 y 7 pesos en respuesta y reconstrucción (Banco Mundial, 2021).

De igual manera, en materia de cooperación internacional, un sector con gobernanza clara podría movilizar entre USD 100 y 400 millones anuales en cooperación internacional, que hoy se dispersa o subutiliza por falta de institucionalidad.

Se puede señalar que el Estado no cuenta con una instancia principal, de carácter nacional con funciones y competencias claramente determinadas o con la capacidad de gestión para estos fines. Si bien existe un SNGRD y una entidad coordinadora, la evidencia muestra que el manejo de la emergencia ha consumido de manera general los esfuerzos, recursos y capacidades de la entidad y que en el caso del manejo de la acción preventiva y correctiva asociada a los eventos de origen climático se requiere la gestión interinstitucional, para el mayor conocimiento y mejor intervención correctiva y preventiva, en el marco de escenarios de variabilidad y cambio climático que ya se presentan en el país y que tienden de acuerdo con el conocimiento global y local actual tienden a incrementar su influencia tanto espacial como temporalmente.

Un sector de adaptación integral y estructurado permitiría evitar pérdidas millonarias, optimizar el gasto público, canalizar cooperación y proteger vidas, con beneficios económicos y sociales evidentes y sostenibles. La inversión en adaptación no sólo es ética, sino financieramente inteligente.

DEL CAPÍTULO ESPECIAL SOBRE REPARACIÓN ADMINISTRATIVA DE VÍCTIMAS CLIMÁTICAS

El Capítulo Especial sobre Reparación Administrativa de Víctimas Climáticas inserto en la presente iniciativa legislativa responde a una realidad humanitaria y jurídica compleja que Colombia debe asumir con responsabilidad institucional. El Estado colombiano enfrenta un dilema estructural: atiende a poblaciones vulnerabilizadas por desastres de origen climático mediante medidas asistenciales desarticuladas, pero no les ofrece un camino claro y predecible hacia la reparación integral de sus derechos vulnerados.

Este capítulo crea ese camino administrativo. Reconoce que las víctimas climáticas ostentan un estatus constitucional especial, que los daños que sufren son reales y acreditables, y que el Estado tiene el deber de repararlos dentro del marco de disponibilidad fiscal y sostenibilidad presupuestal. Lo que sigue es la justificación para ello.

LA MAGNITUD CUANTIFICADA DEL PROBLEMA

f. Fenómeno de La Niña 2010 - 2011

Durante los meses de abril de 2010 a mayo de 2011, Colombia experimentó un evento climático de proporción nacional. Los datos recopilados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres documentan que se presentaron 2.219 emergencias, de las cuales el 55,6 por ciento fueron inundaciones (1.233 eventos), el 35,1 por ciento deslizamientos de tierra (778 eventos), 174 vendavales y 24 avalanchas. Se inundaron 3,5 millones de hectáreas de territorio nacional, de las cuales el 46,6 por ciento (1.642.108 hectáreas) presentó condiciones de exceso de agua. Municipios como Gramalote (Norte de Santander) sufrieron procesos de remoción en masa que afectaron a 4.000 personas, dejando 100 viviendas destruidas y 900 averiadas. En Bello, Antioquia, un deslizamiento causó 82 muertes, 38 desaparecidos, 735 damnificados de 147 familias. En Manizales, la muerte de 48 personas. En Dosquebradas, Risaralda, 33 muertes y 655 personas damnificadas por ruptura de infraestructura.

Estos fueron números, pero detrás de cada número había una familia. Detrás de esos dígitos estaban hogares destruidos, medios de vida aniquilados, traumas intergeneracionales. Para esas personas, la presente iniciativa existe.

g. Fenómeno La Niña 2021-2022

Once años después, Colombia volvió a ser golpeada. El Decreto 2113 de 2022 declaró una Situación de Desastre de Carácter Nacional debido a un nuevo episodio La Niña. Entre el 1 de agosto de 2021 y el 28 de octubre de 2022, se reportaron 3.569 eventos de emergencia que afectaron 864 municipios en 32 departamentos del país. La cifra de personas afectadas alcanzó 645.930 individuos. El número de familias alcanzadas fue 196.109. Desaparecieron 45 personas. Fallecieron 266. Se destruyeron 5.207 viviendas. Otras 106.574 quedaron dañadas. La degradación agrícola afectó aproximadamente 193.000 hectáreas de cultivos permanentes y 37.046 hectáreas de cultivos transitorios.

Lo ocurrido entre 2021 y 2022 no fue un hecho aislado. Fue una confirmación del patrón: Colombia sufre recurrentes eventos climáticos extremos. Ambos eventos generaron dos contextos diferentes de

víctimas. Víctimas que siguen esperando una respuesta institucional articulada, predecible y legalmente fundada.

h. Avalancha de Mocoa, Putumayo (31 de marzo de 2017)

En la noche del 31 de marzo y la madrugada del 1 de abril de 2017, una avalancha arrasó el municipio de Mocoa, capital del departamento de Putumayo. El evento fue causado por el desbordamiento simultáneo de tres ríos: Mocoa, Mulato y Sangoyaco, fenómeno provocado por precipitaciones de intensidad extrema. El presidente Juan Manuel Santos declaró la tragedia como calamidad pública nacional.

Las cifras oficiales registradas por Medicina Legal, la Cruz Roja Colombiana y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo documentan más de 330 personas fallecidas. Se reportaron 400 heridos. Un número oficial de 200 desaparecidos, aunque testimonios de búsqueda de familiares reportaban cifras superiores. Más de 15.500 personas fueron damnificadas. La avalancha arrasó 48 barrios completos de la ciudad. Fueron destruidas 25 viviendas y decenas de miles quedaron con daños severos. Dos puentes principales fueron arrasados. La infraestructura vial, educativa, sanitaria y de servicios públicos quedó prácticamente inutilizada.

Lo que es particularmente revelador sobre Mocoa es que seis años más tarde, en 2023, la Defensoría del Pueblo advirtió que las víctimas de Mocoa aún no habían recibido reparación integral. A pesar de más de 25.000 millones de pesos invertidos en reconstrucción desde 2018, la ciudad seguía sin un acueducto que proporcionara servicio permanente de agua potable. Las familias damnificadas seguían esperando. Los huérfanos de Mocoa, que perdieron padres en la noche del 31 de marzo, crecieron sin recibir un reconocimiento formal de su estatus de víctimas. Mocoa se convirtió en un símbolo vivo de la brecha normativa: se atendieron emergencias, se ejecutaron proyectos de recuperación, pero nunca existió un procedimiento administrativo claro por el cual una víctima pudiera solicitar y acceder a reparación por los daños sufridos.

i. Huracán Iota en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (16 de noviembre de 2020)

El 16 de noviembre de 2020, el Huracán Iota, categorizado como huracán de categoría 4, impactó con violencia extrema el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El fenómeno fue precedido apenas dos semanas antes por el Huracán Eta, generando un contexto de vulnerabilidad compuesta en islas ya debilitadas. El impacto de Iota fue devastador, especialmente en Providencia.

Los vientos del huracán Iota superaron los 280 kilómetros por hora. Las olas alcanzaron 15 metros de altura. El evento dejó un total de 8.000 damnificados en el archipiélago. Se registraron 4 muertes confirmadas. En la isla de Providencia, entre 1.200 y 2.000 viviendas fueron completamente destruidas. El 98 por ciento de la infraestructura existente en Providencia fue dañada de manera grave. Se destruyeron 60 establecimientos de comercio, 110 alojamientos turísticos y 3 hoteles. En la ciudad de Cartagena, el 70 por ciento de la ciudad experimentó inundaciones, afectando a aproximadamente 155.000 personas con daños graves a viviendas, infraestructura pública y privada.

Lo que caracterizó el desastre de Providencia fue no solo su magnitud inmediata, sino el aislamiento e incomunicación que generó. Familias enteras pasaron semanas bajo escombros o estructuras parcialmente destruidas. El acceso a agua potable desapareció. El servicio eléctrico se cortó. Dos meses después del huracán, la base de datos de damnificados solicitaba a isleros que se registraran por internet en un territorio sin luz ni conectividad. Niños y adultos mayores tuvieron que ser evacuados a San Andrés por avión para recibir atención médica. Familias que habían vivido en Providencia por generaciones se enfrentaron no solo a la reconstrucción material de sus viviendas, sino a la decisión existencial de abandonar la isla porque el Estado no ofrecía un marco claro de reparación.

Cinco años después del Huracán Iota, reportes de 2025 continúan documentando deficiencias graves en la reconstrucción de viviendas en Providencia. Las casas entregadas por programas de reconstrucción presentan sobrecostos, deficiencias estructurales y uso de materiales de baja calidad. No ofrecen el nivel de habitabilidad necesario ni están preparadas para resistir futuros eventos climáticos extremos. Las víctimas de Providencia siguen esperando una reparación integral.

LA VULNERABILIDAD ESTRUCTURAL

i. Colombia es el cuarto país más vulnerable del mundo

Según el Índice Mundial de Riesgo 2024, Colombia ocupa la cuarta posición global en vulnerabilidad ante las consecuencias del cambio climático y la primera en las Américas. Esta clasificación no es una medición especulativa. Refleja la exposición real de la geografía colombiana a amenazas múltiples: inundaciones, sequías, deslizamientos de tierra, incendios forestales, huracanes y eventos de precipitación extrema. El 56 por ciento de los departamentos del país presenta categoría de amenaza muy alta por cambio climático.

ii. Colombia aporta 0,6 por ciento de emisiones globales pero sufre efectos desproporcionados

Una paradoja fundamental define la posición de Colombia en la crisis climática global. Este país contribuye apenas con el 0,6 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial. Sin embargo, es uno de los territorios más golpeados por sus consecuencias. Ello es resultado de la combinación de dos factores: primero, la característica física y climática de la geografía colombiana, que la expone permanentemente a eventos extremos; segundo, la estructura socioeconómica del país, que produce vulnerabilidad acumulada en territorios pobres, poblaciones campesinas, comunidades indígenas y afrodescendientes.

j. La vulnerabilidad se profundiza por desigualdad estructural

En 2024, Colombia registró más de 9.000 eventos climáticos extremos. Los incendios forestales encabezaron la lista con 6.293 casos que arrasaron más de 216.000 hectáreas. Pero las inundaciones generaron la mayor afectación humana: más de 709.000 personas damnificadas en 644 emergencias. Estos números poseen un rostro socioeconómico claro. El cambio climático exacerba las desigualdades existentes. Las poblaciones con menores recursos económicos y menor capacidad de adaptación son las más afectadas. Desde 2020, los precios de alimentos básicos han incrementado 15 por ciento en promedio, afectando de manera desproporcionada a las poblaciones pobres. La vulnerabilidad se convierte en una característica estructural de ciertas geografías y ciertos grupos humanos.

Esta realidad produce una pregunta que solo la ley puede responder: ¿qué debe hacer el Estado cuando sus ciudadanos, que viven en territorios que no eligieron, expuestos a riesgos que no produjeron, carecen de los recursos para adaptarse por sí solos? La respuesta es la reparación administrativa.

EL RECONOCIMIENTO JURISPRUDENCIAL DE VÍCTIMAS DE DESASTRES COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN

La Corte Constitucional de Colombia ha construido un cuerpo jurisprudencial claro sobre la situación constitucional de las víctimas de desastres naturales. Esa jurisprudencia sustenta el presente capítulo.

En la Sentencia T-369 de 2021, la Corte Constitucional precisó que las víctimas de desastres ostentan una calidad constitucional específica. Deben considerarse sujetos de especial protección constitucional que se hallan en una situación de debilidad manifiesta. Por esa razón, el Estado debe flexibilizar requisitos ordinarios para garantizar sus derechos fundamentales. La Corte enfatizó que el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta frente a víctimas de desastres. Ese principio hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima ante los peligros de la intemperie.

En la Sentencia T-198 de 2014, la Corte reiteró que la especial atención constitucional se brinda para la protección de la población afectada que ostenta una calidad de vulnerabilidad y debilidad evidente. En esa medida, es necesario asegurar sus derechos fundamentales a la vida, a la subsistencia, a la dignidad y a la salud.

La Sentencia T-123 de 2024 marca un hito jurisprudencial adicional. La Corte reconoció por primera vez la existencia del desplazamiento forzado interno debido a factores medioambientales. Consideró que el desplazamiento se puede originar en desastres ambientales repentinos o en procesos graduales de deterioro ambiental. Ello abrió una vía jurídica que antes no existía: la de reconocer a los desplazados por causas climáticas como sujetos de derechos específicos, incluyendo el derecho a un marco normativo que ampare sus situaciones.

El capítulo especial propuesto sobre reparación administrativa de víctimas climáticas materializa esa jurisprudencia.

NECESIDAD UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECÍFICO

Colombia cuenta con múltiples marcos normativos para la atención de emergencias y desastres. Cada uno de ellos cumple funciones específicas. Pero existe una brecha normativa que estos marcos no cierran: la de la reparación administrativa sistemática, predecible y legalmente regulada de víctimas de desastres.

La Ley 1523 de 2012 estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esa ley fue revolucionaria. Transformó el marco conceptual de respuesta a emergencias, incorporando prevención y reducción del riesgo como ejes centrales. Pero la Ley 1523 no desarrolló un procedimiento administrativo específico para reparación de víctimas. Estableció atención humanitaria de emergencia, recuperación temprana, rehabilitación. Pero no reguló con claridad quién tiene derecho a reparación, bajo qué criterios, mediante qué proceso, con qué recursos.

La Ley 2577 de 2026, recientemente expedida, reconoció el desplazamiento forzado interno por causas climáticas. Fue un avance fundamental. Pero es una ley sectorial que regula un aspecto específico del problema: el desplazamiento. Deja sin regulación a las víctimas de desastres que no se ven forzadas a desplazarse pero que sufren pérdidas económicas, daños a vivienda, destrozo de activos productivos, pérdida de medios de vida.

La Ley 1448 de 2011, que regula la reparación integral a víctimas del conflicto armado, ofrece un modelo admirable de articulación normativa. Define con precisión qué es una víctima, qué medidas de reparación corresponden, cómo acceder a ellas, qué recursos se asignan. Pero esa ley excluye explícitamente a víctimas de desastres naturales, porque estima que el conflicto armado es su campo propio de aplicación. Es una exclusión comprensible. Pero genera una injusticia: personas que han sufrido daños graves tienen menos protección normativa que víctimas del conflicto.

Este capítulo cierra esa brecha. Lo hace utilizando el modelo de la Ley 1448 como referente pero adaptándolo a las realidades específicas de víctimas climáticas. Define medidas de reparación administrativa: reconocimiento de pérdidas, rehabilitación, indemnización, satisfacción, garantías de no repetición. Establece un procedimiento claro: solicitud, valoración de daño, decisión motivada dentro de plazos establecidos. Crea un mecanismo accesible: ante entidades territoriales o ante la UNGRD. Articula la sostenibilidad fiscal: sujeta las indemnizaciones a disponibilidad de recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo.

SOSTENIBILIDAD FISCAL Y RESPONSABILIDAD PRESUPUESTAL

Un capítulo sobre reparación administrativa sin garantías de financiación sería una promesa vacía. El presente capítulo evita ese riesgo mediante varios mecanismos.

Primero, somete el reconocimiento de indemnización a la disponibilidad de recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y al Marco Fiscal de Mediano Plazo. No hay promesa de indemnización ilimitada. Hay reconocimiento de que la reparación es un derecho progresivo, sujeto a disponibilidad de recursos.

Segundo, autoriza al Gobierno Nacional para establecer criterios de gradualidad y priorización. Eso significa que en contextos de restricción fiscal, el Estado puede priorizar a quienes posean la condición de sujetos de especial protección, mayores daños acreditados y mayor vulnerabilidad de la población afectada. Es un mecanismo de equidad dentro de las restricciones presupuestales.

Tercero, el capítulo requiere reglamentación por el Gobierno Nacional dentro de doce meses. En esa reglamentación se establecerán criterios específicos de valoración de daño, montos diferenciados según tipo y magnitud del evento, y fuentes de financiación. La reglamentación permitirá un diseño técnico-fiscal que garantice viabilidad.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026 del Ministerio de Hacienda ya reconoce que los desastres constituyen pasivos contingentes para el Estado colombiano. Estima que para riesgo sísmico, los pasivos contingentes alcanzan 4,5 por ciento del PIB en escenarios extremos. Para amenazas hidrometeorológicas, cerca del 0,85 por ciento del PIB. Invertir en reparación administrativa de víctimas es, desde la óptica de la política fiscal, más eficiente que asumir únicamente costos de reconstrucción post-desastre.

Conclusión

El diagnóstico expuesto a lo largo de este capítulo evidencia que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tal como opera actualmente bajo el esquema descrito en la Tabla 6 (Estado Inicial 2025), presenta un desenfoque institucional estructural: la UNGRD concentra simultáneamente funciones de coordinación general del sistema, planeación y ejecución de procesos, mientras que la participación de actores sociales y comunitarios permanece sin reglamentación explícita, y los procesos integrales de recuperación postdesastre.

La evidencia cuantitativa reseñada resulta concluyente sobre la insuficiencia del arreglo institucional vigente: el promedio de emergencias hidrometeorológicas anuales pasó de 790 antes de 2010 a 3.127 en el periodo reciente, sin que la creación del Fondo Adaptación haya logrado revertir esta tendencia, y el 80% del gasto público en gestión del riesgo continúa siendo reactivo en lugar de preventivo. A esto se suma que, según lo constatado por la Corte Constitucional en las sentencias T-246 de 2023 y T-123 de 2024, el desplazamiento forzado por causas ambientales carece de un marco institucional articulado, generando una dispersión de competencias entre la UNGRD, la UARIV, el Ministerio de Ambiente y el Fondo Adaptación que impide una respuesta coordinada y con enfoque de derechos.

Materialización del principio de solidaridad y la vocación restaurativa del Estado

El artículo 1° de la ley, tal como quedó modificado, reconoce la gestión del riesgo de desastres como derecho y establece que el Estado orientará su actuación "bajo una vocación restaurativa como materialización del principio constitucional de solidaridad". Sin un capítulo que desarrolle un procedimiento administrativo concreto, este principio quedaría como una declaración programática sin instrumento de exigibilidad, lo que vulneraría el principio de efectividad de los derechos consagrado en el artículo 2° de la Constitución Política. El Capítulo Especial traduce ese mandato general en una ruta jurídica exigible: solicitud, valoración del daño, decisión motivada y recursos, dotando de contenido operativo al derecho reconocido en el artículo 1°.

Sujetos de especial protección

El artículo 3A del proyecto reconoce a las víctimas climáticas como sujetos de especial protección y les otorga el derecho a "garantizar el reconocimiento de los daños y pérdidas" y a "recibir atención preferente en la asignación de recursos financieros". Estos derechos sustantivos exigen, por técnica legislativa, un desarrollo procedimental correlativo; de lo contrario constituirían normas programáticas sin mecanismo de acceso, lo que la jurisprudencia constitucional colombiana ha identificado como un déficit de protección efectiva frente a poblaciones vulnerables. El capítulo especial cierra esa brecha al fijar plazos precisos (dos años para solicitar, cuatro meses para decidir) y criterios de priorización basados en la condición de especial protección.

Distinción técnica frente a la responsabilidad patrimonial del Estado

El artículo sobre "Naturaleza jurídica de la reparación administrativa" precisa expresamente que el reconocimiento de estas medidas "no implica reconocimiento ni declaración de responsabilidad patrimonial del Estado", la cual se determinará conforme al artículo 90 de la Constitución Política. Esta distinción es jurídicamente indispensable, porque sin ella, el capítulo generaría el riesgo de que cualquier indemnización administrativa fuera interpretada como una confesión extrajudicial de falla del servicio, exponiendo al Estado a un pasivo contingente desproporcionado. Al establecer que las sumas reconocidas por vía administrativa se descuentan de cualquier indemnización judicial posterior por el mismo hecho y daño, el capítulo evita el doble pago y protege la sostenibilidad fiscal, en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Complementariedad y no duplicidad con regímenes existentes

El capítulo articula expresamente su aplicación con la Ley 2577 de 2026 (desplazamiento climático) y con el régimen de atención a víctimas del conflicto armado, precisando que "en ningún caso una misma persona podrá recibir doble reconocimiento por el mismo daño bajo regímenes distintos". Esta previsión responde a un problema real diagnosticado en el sistema actual: la dispersión de competencias entre la UNGRD, la UARIV y el Ministerio de Ambiente que, sin una norma de complementariedad, generaría superposición de trámites, congestión administrativa y riesgo de fraude por reconocimientos múltiples del mismo hecho.

Razonabilidad y proporcionalidad de las medidas frente a la magnitud del problema

Las medidas previstas siguen el estándar de reparación integral desarrollado por la jurisprudencia interamericana y nacional en materia de víctimas, adaptado razonablemente a las capacidades fiscales del Estado mediante los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal expresamente incorporados en el capítulo. Esta arquitectura evita que el capítulo sea acusado de generar un gasto público desbordado e injustificado, pues supedita la indemnización a la disponibilidad de recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y al Marco Fiscal de Mediano Plazo

3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES, JURISPRUDENCIALES Y LEGALES

3.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

En los años transcurridos desde su creación, la UNGRD ha sido objeto de varios procesos judiciales, en los que se han abordado temas relacionados con la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Estos procesos han contribuido a la generación de jurisprudencia en materia de gestión del riesgo de desastres, que ha tenido un impacto importante en la aplicación de la Ley 1523 de 2012.

Algunos asuntos desarrollados en la Jurisprudencia, generada después de la creación de la UNGRD son los siguientes:

La responsabilidad del Estado por la omisión en la gestión del riesgo de desastres. En la sentencia T-125 de 2015, la Corte Constitucional estableció que el Estado tiene una responsabilidad constitucional por la omisión en la gestión del riesgo de desastres. Esta responsabilidad se fundamenta en el derecho a la vida, a la seguridad personal y a la integridad física, que son derechos fundamentales que se pueden ver afectados por los desastres naturales.

La participación de la comunidad en la gestión del riesgo de desastres. La sentencia T-125 de 2015 también estableció que la participación de la comunidad es un principio fundamental de la gestión del riesgo de desastres. Este principio se fundamenta en el derecho a la participación ciudadana, que es un derecho fundamental que se puede ejercer en la gestión del riesgo de desastres.

La necesidad de un enfoque integral en la gestión del riesgo de desastres. La sentencia T-125 de 2015 añadió que la gestión del riesgo de desastres debe tener un enfoque integral, que incluya la prevención, la mitigación, la preparación, la respuesta y la recuperación. Este enfoque integral es necesario para garantizar la efectividad de la gestión del riesgo de desastres.

La importancia de la prevención y la mitigación de riesgos. La sentencia T-125 de 2015 estableció además que la prevención y la mitigación de riesgos son las medidas más efectivas para reducir los daños causados por los desastres naturales. Por lo tanto, el Estado debe priorizar estas medidas en la gestión del riesgo de desastres.

En sentencia con radicación número: 81001-23-39-000-2018-00043-01(AP) ¡, "En consecuencia, en materia de gestión del riesgo a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, entre otras, las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al municipio en cabeza de su alcalde. Sin embargo, se determinó en la sentencia que ello no indica que se deba dejar de lado que la misma Ley 1523 y el Decreto 4147, establecieron un trabajo coordinado y armónico con las demás entidades, dentro de las que se encuentran el Gobernador, la UNGRD y las Corporaciones u otros actores, a quienes se les asignan especiales funciones de asesoría, orientación y apoyo a las entidades territoriales de distinto orden en materia de gestión del riesgo.

Igual consideración fue adoptada por la Sala en un asunto similar que fue resuelto en sentencia de 28 de noviembre de 2019 (Expediente núm. 13001-23-33-000-2015- 00052-02. Consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón)

La Sala encuentra que, en virtud de lo establecido en la Ley 1523, la UNGRD está en el deber de coordinar la aplicación de las políticas de gestión del riesgo de desastres para lograr su optimización, lo que quiere decir que en el marco de sus competencias debe asesorar a los entes territoriales accionados en la mitigación y gestión del riesgo ocasionado.

Los desarrollos de jurisprudencia han contribuido a fortalecer la gestión del riesgo de desastres en Colombia y han ayudado a garantizar que la gestión del riesgo de desastres sea una prioridad para el Estado y que se base en los principios de participación, integralidad y prevención.

Además de los desarrollos de jurisprudencia mencionados anteriormente, la UNGRD también ha sido objeto de otros procesos judiciales relacionados con temas específicos de la gestión del riesgo de desastres. Estos procesos han contribuido a esclarecer la aplicación de la Ley 1523 de 2012 en temas como la elaboración de los planes de gestión del riesgo de desastres, la asignación de recursos para la gestión del riesgo de desastres y la responsabilidad de las autoridades locales en la gestión del riesgo de desastres.

En general, los desarrollos de jurisprudencia que se han generado después de la creación de la UNGRD vinculan a la entidad como responsable desde su rol de coordinación del SNGRD, resaltan la importancia del rol preventivo, la responsabilidad estatal y la reiteración de la gestión del riesgo como un proceso social.

3.2. FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COORDINACIÓN EN GESTIÓN DEL RIESGO Y ADAPTACIÓN CLIMÁTICA FRENTE AL DESPLAZAMIENTO AMBIENTAL

El desplazamiento forzado por causas ambientales y climáticas constituye uno de los desafíos más urgentes del siglo XXI para los Estados. En el caso colombiano, la convergencia entre vulnerabilidades socioeconómicas, condiciones geográficas de alta exposición y una débil articulación institucional ha derivado en la repetida expulsión de comunidades por fenómenos como inundaciones, deslizamientos, sequías e incendios forestales, sin que exista un esquema de respuesta estatal integral, continuo y garantista de derechos.

Esta situación resulta aún más crítica si se considera que los principales instrumentos de política climática del país, como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), la Estrategia Climática de Largo Plazo E2050 y la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC), ya reconocen la necesidad de abordar estos impactos desde un enfoque anticipatorio, basado en el conocimiento y la reducción del riesgo, la adaptación territorial, el fortalecimiento de capacidades y la recuperación resiliente. Sin embargo, en la práctica, la falta de articulación efectiva entre estos marcos y las políticas de gestión del riesgo ha llevado a que el desplazamiento en estos contextos continúe siendo tratado predominantemente como una consecuencia posterior al desastre, y no como un fenómeno estructural prevenible desde la planificación del desarrollo. En este contexto, se hace necesario diferenciar entre el fortalecimiento de la articulación existente entre el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), y la eventual necesidad de avanzar hacia esquemas institucionales más integrados, cuya justificación debe sustentarse en la insuficiencia de los arreglos actuales y en las ventajas que ofrecería una posible unificación.

Las Sentencias T-246 de 2023 y T-123 de 2024 de la Corte Constitucional colombiana constituyen hitos jurisprudenciales al reconocer el desplazamiento ambiental como una categoría jurídica autónoma, cuya atención activa obligaciones inmediatas de protección por parte del Estado, a pesar de no estar expresamente prevista en los marcos normativos tradicionales (Ley 387 de 1997 y Ley 1448 de 2011). En ambos pronunciamientos, la Corte evidenció la inexistencia de una política pública articulada capaz de responder de manera preventiva, reactiva y transformadora a estas nuevas formas de movilidad humana forzada.

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-123 de 2024, constata que en Colombia no existe un marco jurídico específico ni un sistema institucional articulado para atender de manera integral el desplazamiento forzado por factores ambientales.

Aunque se cuenta con normativas en materia de cambio climático y gestión del riesgo de desastres, estas resultan insuficientes, fragmentadas y limitadas: no reconocen de forma expresa este tipo de desplazamiento, no contemplan medidas de protección estructural ni garantizan soluciones duraderas para las personas afectadas T-123-24.

Además, la Corte señala que no existe un sistema de registro para estas víctimas, ni lineamientos claros sobre reubicación ni garantías mínimas para su estabilización socioeconómica, lo que configura un déficit de protección constitucional. Esta falta de marco jurídico y de institucionalidad clara ha generado una dispersión en las competencias entre entidades como la UNGRD, la UARIV, el Ministerio de Ambiente, el Fondo de Adaptación y los entes territoriales, lo cual impide una respuesta eficaz, coordinada y con enfoque de derechos humanos. A juicio de la Corte, esta situación demanda la adopción urgente de una política pública integral y de una institucionalidad robusta que reconozca el carácter multicausal del desplazamiento ambiental y garantice una protección efectiva, diferencial y sostenible a las personas afectadas T-123-24.

Por su parte, el informe de la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (2020) ha advertido que los marcos institucionales convencionales, centrados de forma fragmentaria en la gestión del riesgo, el desarrollo sostenible o la atención a víctimas del conflicto armado resultan insuficientes para abordar las complejidades del desplazamiento inducido por desastres y cambio climático. En consecuencia, propone como recomendación estratégica la creación o fortalecimiento de entidades especializadas en movilidad humana por causas ambientales, con capacidad para integrar medidas de prevención, respuesta, protección de derechos, reubicación y planificación territorial.

Estas tres fuentes convergen en una misma conclusión: Colombia requiere con urgencia una articulación institucional clara, permanente y con competencias precisas, que supere la dispersión de funciones actualmente existente entre la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el Fondo Nacional de Adaptación al Cambio Climático (FNACC), y diversas entidades territoriales.

El fortalecimiento de esa articulación no debe entenderse como una mera actuación legislativa, sino como un ajuste funcional sustantivo, orientado a consolidar, en cabeza de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, una política pública integral frente al desplazamiento forzado por factores ambientales, sin perjuicio del rediseño institucional más amplio que, en ejercicio de su propia competencia constitucional, pueda adelantar el Gobierno Nacional. Entre sus funciones estratégicas deberían incluirse:

- Reconocimiento y registro del desplazamiento forzado por causas ambientales como categoría operativa autónoma, con rutas de atención diferenciadas y mecanismos efectivos de diagnóstico, monitoreo y respuesta.
- Coordinación interinstitucional de la atención humanitaria y protección de derechos ante emergencias climáticas, garantizando enfoques étnicos, territorial y de género.
- Prevención estructural del desplazamiento, mediante acciones de reducción del riesgo, planificación del uso del suelo y articulación entre ordenamiento territorial y estrategias de adaptación al cambio climático.
- Propuesta y ejecución de soluciones duraderas, incluyendo el retorno seguro, la reubicación digna o la integración local, con garantías en términos de medios de vida, servicios básicos y acompañamiento psicosocial.
- Consolidación de un sistema nacional de información sobre desplazamiento ambiental, sustentado en alertas tempranas, mapas de riesgo, sistemas de monitoreo participativo y participación comunitaria.
- Representación internacional del Estado colombiano en foros sobre movilidad climática, gestión del riesgo y cooperación técnica y financiera.

Esta propuesta se sustenta en los principios que orientan la Ley 1523 de 2012, norma rectora de la gestión del riesgo en Colombia, la cual concibe esta gestión como una política pública de desarrollo esencial para la seguridad, la sostenibilidad ambiental, la protección de los derechos colectivos y la calidad de vida de las comunidades en riesgo. En particular, se apoya en el principio de protección, que obliga al Estado a salvaguardar la vida, la integridad y los bienes de las personas frente a amenazas o desastres; el principio de coordinación, que exige la integración armónica de las funciones públicas y privadas para garantizar la eficacia del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; el principio sistémico, que impone una visión articulada y continua de los procesos de conocimiento, reducción y manejo del riesgo; y el principio de sostenibilidad ambiental, que reconoce que el riesgo de desastre es consecuencia del uso inadecuado del territorio y demanda respuestas integrales que protejan tanto a las personas como a los ecosistemas.

Esta propuesta, además, se encuentra alineada con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, adoptado por Colombia, que exhorta a los Estados a adoptar estructuras institucionales coherentes, proactivas y centradas en la prevención y adaptación al cambio climático.

Asimismo, se alinea con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, ratificado por Colombia, el cual exige a los Estados adoptar enfoques institucionales integrales y proactivos ante los efectos del cambio climático.

En síntesis, el país enfrenta una oportunidad histórica para anticiparse a los efectos estructurales del cambio climático sobre su población más vulnerable. El fortalecimiento de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres como entidad coordinadora, dotada de funciones claras y de articulación técnica y presupuestal, representa una respuesta jurídicamente sólida, institucionalmente necesaria y éticamente impostergable.

Recientemente, la Ley 2577 del 29 de mayo de 2026 "*por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones*", asigna a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) un rol articulador y operativo en la atención del desplazamiento forzado interno por causas ambientales y climáticas, encomendándole responsabilidades integrales que abarcan desde la definición técnica hasta la asistencia directa.

En este sentido, la UNGRD tiene la obligación de establecer, junto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ideam, criterios técnicos y metodológicos para la definición, identificación y caracterización de la condición de desplazamiento forzado interno (art 2). Además, tiene la responsabilidad de estructurar y administrar el Registro Único de Desplazamiento Ambiental (art 3), debiendo emitir previamente una certificación que valide las circunstancias de cada desplazamiento en un plazo máximo de tres meses (art 5). Además, debe, en articulación con las entidades del nivel nacional competentes, y las entidades territoriales de la jurisdicción donde se presenten situaciones que constituyan un desplazamiento interno forzado, velar por la la adopción de medidas humanitarias y de protección para las comunidades afectadas (art 6). Finalmente, la Unidad debe acompañar la formulación de la *Política Pública para el desplazamiento forzado por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, cuya responsabilidad es de El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y otra entidades sectoriales organizadas mediante la creación de una mesa interinstitucional (art 4).*

3.2.1. Factores ambientales que originan el desplazamiento forzado

A partir del análisis jurisprudencial y técnico, es posible identificar los siguientes factores ambientales como desencadenantes del desplazamiento:

- Variabilidad climática: Fluctuaciones estacionales del clima que intensifican fenómenos como lluvias prolongadas, sequías o desbordamientos. Ejemplo de ello son los eventos de La Niña que han generado inundaciones en diversas regiones del país.
- Cambio climático estructural: Alteraciones permanentes del clima global, atribuibles al aumento de gases de efecto invernadero, que modifican la intensidad, frecuencia y duración de los eventos extremos, ampliando las zonas de riesgo y desplazando las fronteras de habitabilidad en el territorio nacional.
- Déficit de adaptación territorial: Ausencia o insuficiencia de infraestructura resiliente, como jarillones, drenajes pluviales, redes de alerta temprana o soluciones de vivienda adaptada, lo que deja a comunidades expuestas ante amenazas previsibles.
- Gestión inadecuada del riesgo: Falta de articulación institucional para identificar zonas de alto riesgo, ordenar el territorio con base en el conocimiento del riesgo, e implementar medidas preventivas antes de que ocurran los desastres.
- Vulnerabilidad social y económica: Altos niveles de pobreza, informalidad en la tenencia de tierras y falta de acceso a servicios públicos, que imposibilitan a las personas adaptarse o recuperarse frente a eventos climáticos extremos.

3.2.2. Necesidad de una coordinación institucional unificada

La atención dispersa entre múltiples entidades ha generado vacíos en la atención, duplicidad de funciones y lentitud en la respuesta frente a situaciones urgentes. En este sentido, el fortalecimiento de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres como entidad coordinadora unificada del sistema permitiría:

9. Gestionar de forma integral el riesgo y la adaptación climática, con competencias claras y recursos concentrados.
10. Diseñar e implementar políticas públicas que integren prevención, atención humanitaria, adaptación y reparación, superando la fragmentación actual.
11. Actuar con oportunidad y eficacia frente a emergencias derivadas de la variabilidad climática y el cambio climático.
12. Garantizar el enfoque diferencial, priorizando a las comunidades étnicas, campesinas y vulnerables expuestas al desplazamiento ambiental.
13. Cumplir con las obligaciones constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos y cambio climático, incluyendo la Agenda 2030 y el Acuerdo de París.

En síntesis, el desplazamiento forzado por factores ambientales es una realidad presente y creciente en Colombia. Para enfrentarlo con eficacia, es necesario superar la dispersión institucional actual y avanzar hacia un modelo de gobernanza climática más robusto, centrado en la protección de derechos. El fortalecimiento de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres como entidad coordinadora que articule la gestión del riesgo y la adaptación climática es, además de ajustado a la competencia legislativa ordinaria del Congreso, urgente como mecanismo estructural para responder a los desafíos del cambio climático y sus impactos sobre las poblaciones más vulnerables del país.

3.3. ANTECEDENTES LEGALES RELEVANTES

Definiciones de norma principales conceptos técnicos relacionados con gestión del riesgo

Definición de Ley 1931 de 2018 Cambio Climático	Definición de Ley 1523 de 2012 Gestión del Riesgo
Adaptación al cambio climático Proceso de ajuste a los efectos presentes y esperados del cambio climático. En ámbitos sociales de decisión corresponde al proceso de ajuste que busca atenuar los efectos perjudiciales y/o aprovechar las oportunidades beneficiosas presentes o esperadas del clima y sus efectos. En los ecosistemas, (sic) el proceso de ajuste de la biodiversidad al clima actual y sus efectos puede ser intervenido por la sociedad con el propósito de facilitar el ajuste al clima esperado.	**Adaptación** Comprende el ajuste de los sistemas naturales o humanos a los estímulos climáticos actuales o esperados o a sus efectos, con el fin de moderar perjuicios o explotar oportunidades beneficiosas, En el caso de los eventos hidrometeorológicos la Adaptación al Cambio Climático corresponde a la gestión del riesgo de desastres en la medida en que está encaminada a la reducción de la vulnerabilidad o al mejoramiento de la **resiliencia** en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad. (Art 4, 1523)
Cambio climático Variación del estado del clima, identificable, por ejemplo, mediante pruebas estadísticas, en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos.	**Cambio climático** Importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un periodo prolongado (normalmente decenios o incluso más). El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras.
Gestión del Cambio Climático Es el proceso coordinado de diseño, implementación y evaluación de acciones de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático orientado a reducir la vulnerabilidad de la población, infraestructura y ecosistemas a los efectos del cambio climático. También incluye las acciones orientadas a permitir y aprovechar las oportunidades que el cambio climático genera.	
Resiliencia o capacidad de adaptación Capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de afrontar un suceso, tendencia o perturbación peligrosa, respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, y conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación.	
Riesgo asociado al cambio climático Potencial de consecuencias en que algo de valor está en peligro con un desenlace incierto, reconociendo la diversidad de valores. Los riesgos resultan de la interacción de la vulnerabilidad, la exposición y la amenaza. En la presente Ley, el término riesgo se utiliza principalmente en referencia a los riesgos asociados a los impactos del cambio climático.	
Reducción del riesgo de desastres Es el proceso de la gestión del riesgo, compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes: mitigación del riesgo; y a evitar nuevo riesgo en el territorio: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera. La mitigación del riesgo debe diferenciarse de la mitigación de gases de efecto invernadero; en la presente ley en cada caso se hacen referencias explícitas.	**Reducción del riesgo** Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera.

(Tabla 7, elaboración propia[16])

4. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

4.1. Capítulo I - Cambio Paradigma

En este capítulo se desarrolla la justificación técnica del cambio de paradigma de la Ley 1523 de 2012, para lo cual se propone modificar sus artículos 1, 2, 3 y 4, así como incluir nuevos artículos orientados a fortalecer la participación de comunidades étnicas, organizaciones comunitarias y sociales en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

En este capítulo se desarrolla la justificación técnica del cambio de paradigma de la Ley 1523 de 2012, para esto se propone modificar los artículos 1, 2,3 y 4 de la Ley 1523 de 2012 y se incluyen nuevos artículos, que se orientan a fortalecer la participación de comunidades étnicas, organizaciones comunitarias y sociales en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

Este análisis se sustenta en tres pilares esenciales: primero, los compromisos internacionales suscritos por Colombia en el marco del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y sus planes de acción complementarios; segundo, los lineamientos de política pública nacional contenidos en la segunda actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD) 2015-2030, adoptada mediante el Decreto 0978 del 2 de agosto de 2024; y tercero, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de derechos de los pueblos étnicos, consulta previa y enfoque diferencial aplicados a la gestión del riesgo.

Desde la perspectiva conceptual desarrollada por Allan Lavell y la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), el riesgo de desastres no es un fenómeno exclusivamente natural, sino el resultado de procesos sociales, económicos y de modelos de desarrollo que generan condiciones de vulnerabilidad diferenciadas en los territorios. Bajo esta premisa, si el riesgo se construye socialmente, su reducción también exige una gestión con base social, en la cual las comunidades y, de forma particular, los pueblos étnicos —poseedores de sistemas de conocimiento ancestral sobre su territorio— dejen de ser receptores pasivos de la política pública para convertirse en actores con capacidad de incidencia real sobre las decisiones que determinan su propia seguridad.

Retomando el enfoque de derechos, la Constitución Política reconoce a Colombia como un Estado social de derecho, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la diversidad étnica y cultural de la Nación, de acuerdo con sus artículos 1° y 7°. Asimismo, el artículo 2° establece como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, un mandato que se proyecta directamente sobre la gestión del riesgo de desastres en la medida en que sus decisiones inciden en la vida, la integridad, el territorio y los medios de subsistencia de las comunidades. A su vez, los artículos 286, 329 y 330 Superiores, junto con el Convenio 169 de la OIT —incorporado mediante la Ley 21 de 1991 y parte del bloque de constitucionalidad—, reconocen la autonomía de los territorios indígenas y el derecho de los pueblos étnicos a decidir sus prioridades en los procesos de desarrollo que los afecten, incluida la gestión de riesgos y desastres.

En este mismo marco, el Decreto Ley 1953 de 2014, declarado exequible mediante la Sentencia C-617 de 2015, desarrolla el funcionamiento transitorio de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) y reconoce a los Consejos Indígenas y a las estructuras de gobierno propio como autoridades con competencias para administrar, ejecutar e implementar funciones públicas dentro de su ámbito territorial. Este desarrollo normativo constituye el fundamento directo de las modificaciones propuestas a los artículos 57 y siguientes de la Ley 1523 de 2012, orientadas a reconocer a dichas autoridades la facultad de declarar la calamidad pública en su territorio. En coherencia con lo anterior, la UNGRD adelanta actualmente la formulación del Plan Nacional Indígena de Gestión del Riesgo de Desastres, un instrumento construido desde los sistemas de conocimiento y saberes propios de los pueblos indígenas que busca fortalecer las capacidades de las autoridades tradicionales en la prevención y atención de emergencias, y avanzar en un instrumento normativo que reconozca al gobierno indígena como actor con competencias y funciones públicas dentro del SNGRD. Las reformas aquí justificadas constituyen el desarrollo legal que blinda y otorga sostenibilidad jurídica a este proceso de política pública, evitando que dependa exclusivamente de convenios administrativos de carácter transitorio.

Por otro lado, Colombia es signataria del Marco de Sendai, aprobado por los Estados miembros de las Naciones Unidas en marzo de 2015, instrumento que representa un cambio de paradigma hacia

16

una mayor participación y corresponsabilidad de gobiernos, comunidades locales, sociedad civil, sector privado e individuos en la gestión del riesgo de desastres. Entre sus elementos innovadores respecto de marcos anteriores, el Marco de Sendai otorga mayor énfasis a la acción a nivel local incorporando los conocimientos ancestrales, las buenas prácticas y el involucramiento directo de las comunidades en la planificación, al tiempo que reconoce a los distintos sectores como actores que deben ser corresponsables en la implementación de la reducción del riesgo, y no meros receptores de la acción estatal.

Adicionalmente, el Plan de Acción de Género para apoyar la implementación del Marco de Sendai (Sendai GAP, lanzado por la UNDRR) desarrolla el mandato de una gestión del riesgo sensible al género y a la interseccionalidad, al reconocer que las mujeres, niñas, personas mayores, personas con discapacidad, personas con orientaciones sexuales diversas, la comunidad campesina y otros grupos poblacionales enfrentan riesgos diferenciados que exigen respuestas igualmente diferenciadas. Este enfoque interseccional es el fundamento técnico directo del nuevo principio de "inclusión e interseccionalidad en la gestión del riesgo de desastres" que se propone incorporar como numeral adicional al artículo 3° de la Ley 1523 de 2012.

De manera seguida, se cuenta con la segunda actualización del PNGRD 2015-2030, adoptada mediante el Decreto 0978 del 2 de agosto de 2024, la cual sitúa la participación social y comunitaria y el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo como piezas clave para el avance de acciones efectivas de reducción del riesgo y de adaptación territorial al cambio climático. Esta actualización incorpora explícitamente el enfoque diferencial como uno de los cambios más significativos frente a la versión anterior del Plan, reconociendo que las condiciones de riesgo y las capacidades de respuesta no son uniformes entre poblaciones, sino que están medidas por variables como la etnia, el género, la edad y la condición socioeconómica. Finalmente, la gestión comunitaria del riesgo, entendida como el conjunto de procesos mediante los cuales las comunidades identifican, analizan, tratan, monitorean y revisan los riesgos a los que están expuestas desde sus propias capacidades y saberes, articulada con la responsabilidad indelegable del Estado de garantizar la seguridad de la población, constituye el fundamento conceptual que explica por qué la sola presencia formal de "la comunidad" como categoría genérica en el artículo 8° de la Ley 1523 de 2012 resulta insuficiente, y por qué se requiere una diferenciación normativa expresa de las organizaciones étnicas, comunitarias y comunales como integrantes con capacidad de gobernanza y participación incidente.

En consecuencia, las propuestas realizadas permitirán, en primer lugar, superar el escenario actual donde se reconoce la diversidad cultural en términos genéricos y sin sujetos nombrados, lo que históricamente ha permitido que el principio se aplique de manera abstracta, sin obligar a las entidades del SNGRD a identificar y tratar diferencialmente a los pueblos y comunidades protegidos por el artículo 7° constitucional. La reforma nombra expresamente a los pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros, campesinos y al pueblo Rrom, y dispone que sus formas organizativas y sistemas de conocimiento sean reconocidos como parte constitutiva de los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres, y no como un elemento accesorio o simbólico frente al conocimiento técnico-científico convencional. El principal aporte de esta modificación es la introducción explícita del "enfoque diferencial" como criterio transversal que debe orientar los tres procesos de la gestión del riesgo de acuerdo con las realidades y necesidades territoriales. Esto significa que las entidades del Sistema Nacional no pueden diseñar instrumentos de conocimiento, reducción y manejo de desastres de manera uniforme para todo el territorio nacional, sino que deben ajustar dichos instrumentos a las condiciones particulares de vulnerabilidad, cosmovisión y organización social de cada pueblo o comunidad. Esta exigencia replica, en el ámbito de la gestión del riesgo, el estándar de protección reforzada que la Corte Constitucional ya exige frente al desplazamiento forzado por conflicto armado, reconociendo que los desastres pueden producir sobre los pueblos étnicos efectos igualmente destructivos de su integridad cultural y territorial, y que dicho riesgo diferenciado exige una respuesta institucional igualmente diferenciada y no un tratamiento homogéneo.

En segundo lugar, la incorporación de un principio de inclusión e interseccionalidad en la gestión del riesgo de desastres reconoce que las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad de recuperación frente al riesgo no son homogéneas al interior de una misma comunidad, sino que están determinadas por la interacción de múltiples factores estructurales —como género, raza, clase, discapacidad y diversidad sexual— que, combinados, producen cargas de riesgo cualitativamente distintas a las que resultaría de sumar cada factor por separado. La ausencia de esta categoría analítica ha derivado en respuestas institucionales uniformes que no distinguen, por ejemplo, entre la situación de una mujer indígena con discapacidad en zona rural y la de un hombre urbano sin condiciones de vulnerabilidad adicionales, pese a que ambos habitan la misma jurisdicción y podrían estar formalmente cubiertos por el mismo instrumento de gestión del riesgo. Este principio traduce a la legislación nacional el estándar interseccional que ya exige el derecho internacional de los derechos humanos en materia de reducción del riesgo de desastres, y particularmente la lectura combinada de factores de vulnerabilidad que la propia Corte Constitucional colombiana ha desarrollado en el contexto del desplazamiento forzado. Su valor normativo no radica en crear nuevas cargas administrativas, sino en orientar la interpretación y aplicación de los demás principios e instrumentos ya previstos en la ley —desde la caracterización de escenarios de riesgo hasta el diseño de la respuesta humanitaria— exigiendo a las entidades del Sistema Nacional identificar y atender la interrelación de estas categorías, y no únicamente cada una de ellas de manera aislada.

Finalmente, la propuesta desarrolla el principio de enfoque diferencial étnico y territorial, el cual reconoce formalmente las desigualdades, necesidades particulares y vulnerabilidades de ciertos grupos poblacionales debido a factores como la edad, el sexo, la orientación sexual e identidad de género diversa (LGBTIQ+), la discapacidad, la orfandad, las creencias, el origen nacional, y la diversidad étnica, cultural y territorial. Este principio se aplicará de manera transversal con el firme propósito de garantizar la protección efectiva de los derechos de dichas poblaciones, así como la implementación de los ajustes razonables que resulten necesarios para las mismas.

4.2. Capítulo II Gestión Territorial

En este capítulo se desarrolla la justificación técnica para el fortalecimiento de la gestión territorial, para esto se propone modificar los artículos 30, 36,37,38,39,40 y 42 de la Ley 1523 de 2012 y se incluyen nuevos artículos por propenden por la articulación armónica del ordenamiento del suelo, la seguridad jurídica en las decisiones locales y la salvaguarda de la vida.

En el marco de la gestión territorial, es necesario dar relevancia al principio de precaución. Por lo tanto, ante la incertidumbre técnica o científica, las autoridades deberán priorizar el desarrollo de medidas no estructurales y de intervención prospectiva —como la restricción y el condicionamiento del uso y la ocupación del suelo, la reubicación preventiva y las alertas tempranas— frente a las medidas estructurales; asimismo, se establece que la ausencia de estudios detallados no podrá invocarse como argumento para autorizar la ocupación de zonas de amenaza alta.

Adicionalmente, se definen las medidas de precaución para la protección de la vida, facultando al alcalde para adoptar, en aplicación del principio de precaución y mediante acto administrativo motivado, medidas preventivas y temporales que restrinjan o condicionen la ocupación, el uso, la urbanización, la construcción o el desarrollo de actividades en áreas con condiciones de amenaza o riesgo, mientras se realizan los estudios técnicos o se adelantan los procedimientos de revisión de los instrumentos de ordenamiento. Estas medidas no modificarán el POT ni sustituirán los estudios básicos o detallados; además, deberán ser proporcionales, temporales, motivadas, revisables y sustentadas en indicios técnicos suficientes, cuya definición y catálogo enunciativo incorpora la norma (rondas hídricas y planicies de inundación aún no delimitadas oficialmente, antecedentes de eventos, puntos críticos y procesos activos, información de monitoreo y sensores remotos, conceptos técnicos de autoridades competentes, y áreas identificadas en PGRDEPP, PPAM, POMCA, POMIUAC y demás instrumentos oficiales).

La delimitación preventiva así realizada tendrá un carácter exclusivamente precautorio y temporal, por lo que no constituirá una zonificación oficial de amenaza o riesgo. El parágrafo correspondiente ordena a las entidades territoriales formular y ejecutar programas de reasentamiento preventivo integrales, participativos y con enfoque diferencial, que comprendan la habilitación de suelo seguro y vivienda, el restablecimiento de los medios de vida y el tejido social y cultural, junto con las medidas para impedir la reocupación de las zonas desalojadas. Esto se fundamenta en el principio de precaución (Ley 99 de 1993 y Ley 1523 de 2012); la Ley 388 de 1997; la Ley 1454 de 2011; el Decreto 1077 de 2015; las competencias del alcalde en materia de ordenamiento y policía administrativa; y la Sentencia T-269 de 2015.

De igual manera, la gestión del riesgo en Territorios Indígenas y territorios colectivos NARP se articula con la organización territorial del Estado bajo los criterios de coordinación, concurrencia, complementariedad e interdependencia. A través del principio de conocimiento local y saberes ancestrales, se integra el diálogo de saberes como una fuente válida de identificación de escenarios de riesgo e insumo fundamental de los instrumentos de planificación, reconociendo formalmente los planes de vida, de salvaguarda y de etnodesarrollo. Este enfoque se fundamenta en el artículo 1, numeral 6, de la Ley 99 de 1993; el principio 15 de la Declaración de Río; el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012; la Ley 1454 de 2011; el Decreto Ley 488 de 2025; la Ley 21 de 1991; la Ley 70 de 1993; y el Marco de Sendai 2015-2030.

Respecto a los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) previstos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —tales como RAP, RPG, RET, asociaciones de departamentos, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas, y asociaciones de distritos especiales y de municipios—, se vincula su rol para apoyar la coordinación y articulación regional de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres. Esto se ejecutará mediante planes regionales, proyectos de inversión, estudios técnicos, sistemas regionales de información y monitoreo, así como la gestión de riesgos compartidos que trasciendan los límites político-administrativos. Su actuación tendrá un carácter estrictamente complementario y no sustituirá las competencias de la Nación ni de las entidades territoriales, con fundamento en la Ley 1454 de 2011, el Decreto 1033 de 2021 y la Ley 1625 de 2013.

Por otra parte, la propuesta redefine los Planes Departamentales, Distritales y Municipales de Gestión del Riesgo como instrumentos de planificación estratégica de largo plazo, cuya vigencia no se limitará al período constitucional de gobernadores y alcaldes. Estos planes deberán ser formulados en armonía con el Plan Nacional, los instrumentos regionales, el ordenamiento territorial y la planificación ambiental y sectorial. Sus programas, proyectos y acciones constituirán determinantes para los planes de desarrollo territorial y de inversión; por ende, sus modificaciones deberán sustentarse en cambios significativos del riesgo, nueva información técnica o ajustes de instrumentos superiores, e impedir que se realicen por el mero cambio de administración.

En ese sentido, se vincula directamente el plan con el ordenamiento territorial y el desarrollo: su formulación, seguimiento y actualización quedarán a cargo del Consejo Territorial de Gestión del Riesgo; su caracterización de escenarios alimentará la delimitación de áreas de amenaza y riesgo del componente general del POT; y su componente programático se incorporará en la parte estratégica y en el plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo, garantizando su financiación a través de los fondos territoriales. Todo ello con fundamento en los artículos 27, 28, 37 y 54 de la Ley 1523 de 2012; el artículo 11 de la Ley 388 de 1997; la Ley 152 de 1994; y la Ley 1454 de 2011.

En cuanto a la responsabilidad sectorial y la adaptación climática en la inversión pública, los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades sectoriales del orden nacional y territorial fortalecerán sus competencias en la gestión del riesgo mediante obligaciones específicas de planificación, asignación de recursos e incorporación del análisis de riesgo en la inversión pública, articulando transversalmente sus instrumentos con los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático y con las metas de carbono-neutralidad y resiliencia climática, bajo el fundamento de la Ley 1931 de 2018, la Ley 2169 de 2021 y el artículo 38 de la Ley 1523 de 2012.

Asimismo, se amplía la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación de las entidades territoriales y de los esquemas asociativos territoriales, incluyendo los instrumentos propios de comunidades étnicas como los planes de vida. Para ello, se detallan contenidos mínimos obligatorios: un inventario permanente de zonas susceptibles y asentamientos en riesgo; el señalamiento, delimitación y tratamiento de zonas expuestas; los mecanismos operativos de reubicación y reasentamiento preventivo; la transformación del uso del suelo desalojado para evitar su reocupación; la creación de bancos de tierras y reservas de suelo para viabilizar los reasentamientos; y la utilización de las herramientas de enajenación voluntaria, adquisición y expropiación de los inmuebles necesarios.

Por su parte, el nuevo artículo sobre participación social y comunitaria sitúa esta garantía en los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo, como instancias responsables de la coordinación, asesoría, planeación y seguimiento en su jurisdicción, definiendo al Consejo Territorial de Planeación como un canal complementario que no sustituye dicha responsabilidad. Esto se fundamenta en el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989 (subrogado por el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991); la Ley 388 de 1997; el Decreto Ley 632 de 2018; los artículos 27 y 28 de la Ley 1523 de 2012; la Ley 1757 de 2015; los artículos 4 y 24 de la Ley 388 de 1997; y la Ley 152 de 1994.

Igualmente, la norma obliga a las entidades públicas de todos los niveles, incluidos los territorios indígenas, las áreas no municipalizadas y las áreas metropolitanas, a formular e implementar medidas estructurales y no estructurales de reducción del riesgo. Se deberán priorizar las no estructurales cuando resulten técnica, social, ambiental y financieramente viables y eficaces, sin perjuicio de ejecutar las estructurales cuando sean necesarias para proteger la vida, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia y los ecosistemas. Para tal fin, se enuncia un catálogo abierto de medidas no estructurales —como la regulación del uso del suelo, la delimitación preventiva, las medidas precautorias, la restauración de ecosistemas, el monitoreo y la alerta temprana, la educación, los instrumentos económicos y los mecanismos de reasentamiento, entre otras— y se fijan criterios de

selección basados en la eficacia, eficiencia, proporcionalidad, sostenibilidad, costo-beneficio, costo-efectividad y protección del interés general, sin perjuicio del principio de precaución, conforme a los artículos 3 y 4 de la Ley 1523 de 2012 y el Marco de Sendai 2015-2030.

or otro lado, el desplazamiento forzado interno asociado al cambio climático y los desastres constituye una manifestación de riesgo de desastre que trasciende la ocurrencia del evento físico y genera impactos prolongados sobre la población, el territorio y los medios de vida. Su gestión requiere intervenciones articuladas desde los procesos de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, así como acciones orientadas a la recuperación resiliente y a las soluciones duraderas.

En vista de lo anterior, la Ley 2577 de 2026 reconoce jurídicamente el desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres, establece derechos para la población afectada, demanda medidas de prevención, atención integral y soluciones duraderas, y dispone la formulación de una política pública nacional, así como mecanismos de coordinación interinstitucional. Sin embargo, resulta necesario armonizar este nuevo marco jurídico con la Ley 1523 de 2012, incorporando expresamente dentro del SNGRD las funciones de coordinación relacionadas con la prevención, preparación, respuesta, recuperación y soluciones duraderas frente al desplazamiento, evitando así vacíos institucionales y la duplicidad de competencias.

Adicionalmente, la propuesta da cumplimiento a la Sentencia T-123 de 2024 de la Corte Constitucional, en la cual se reconoció que el desplazamiento forzado interno por factores ambientales constituye una afectación de múltiples derechos fundamentales y se evidenció un déficit de protección institucional. En dicha decisión, la Corte exhortó al Estado a adoptar medidas estructurales para prevenir el desplazamiento, proteger a la población durante su ocurrencia y garantizar soluciones duraderas mediante una política pública integral y coordinada.

En este contexto, la UNGRD, como entidad coordinadora del SNGRD, cuenta con las capacidades técnicas, operativas e institucionales para articular las acciones relacionadas con el desplazamiento derivado de desastres, dada su competencia sobre los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, así como sobre los mecanismos de preparación, respuesta, recuperación y reconstrucción. La modificación propuesta fortalece dichas competencias sin alterar las responsabilidades asignadas por la Ley 2577 de 2026 al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al IDEAM y a las demás entidades competentes.

La propuesta también desarrolla los compromisos internacionales asumidos por Colombia en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el Acuerdo de París, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Resolución 2 de 2024 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre movilidad humana inducida por el cambio climático, y demás instrumentos que reconocen la necesidad de fortalecer la gobernanza del riesgo, prevenir el desplazamiento, proteger a las personas desplazadas y promover soluciones duraderas.

En consecuencia, la modificación propuesta no crea nuevas competencias sustanciales, sino que armoniza el régimen jurídico vigente, incorpora al SNGRD las responsabilidades derivadas de la Ley 2577 de 2026 y fortalece la coordinación interinstitucional necesaria para garantizar una gestión integral del desplazamiento forzado interno asociado al cambio climático y los desastres, bajo los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y protección integral de los derechos humanos.

4.3. Capítulo III. Desarrollo de Instrumentos

En este capítulo se desarrolla la justificación técnica de la necesidad de optimizar instrumentos para la respuesta a emergencias y la recuperación posdesastre. Con este propósito, se propone modificar los artículos 35, 45, 57, 61, 62 y 64 de la Ley 1523 de 2012, así como incluir nuevos artículos orientados a mejorar las etapas de respuesta y recuperación ante los escenarios de riesgo materializados en el territorio.

La recuperación posdesastre constituye una de las fases esenciales del manejo de desastres y representa una oportunidad propicia para reducir las condiciones de riesgo preexistentes, fortalecer la resiliencia de los territorios y promover un desarrollo seguro y sostenible. No obstante, la experiencia nacional ha evidenciado que la Ley 1523 de 2012 establece de manera general la obligación de formular Planes de Acción Específicos para la Recuperación (PAE), pero omite desarrollar los criterios mínimos para su formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, así como fijar lineamientos que orienten de manera homogénea la actuación de las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por consiguiente, la presente iniciativa busca fortalecer el marco jurídico de la recuperación posdesastre mediante la incorporación de disposiciones que permitan una planificación integral, articulada y basada en la gestión prospectiva y correctiva del riesgo. Para ello, se incorporan criterios de resiliencia, adaptación al cambio climático, seguridad territorial, protección financiera y participación efectiva de las comunidades, al tiempo que se desarrollan mecanismos que favorecen la coordinación interinstitucional, la concurrencia de recursos y la continuidad de las acciones de rehabilitación y reconstrucción más allá de la vigencia de las declaratorias de desastre o calamidad pública, cuando esto resulte necesario.

De igual manera, el proyecto armoniza la legislación nacional con los compromisos internacionales asumidos por Colombia, particularmente con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, los lineamientos de la Comunidad Andina para la recuperación posdesastre y las orientaciones de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), promoviendo procesos de recuperación centrados en las personas, con enfoque diferencial e interseccional, participación comunitaria y respeto por la diversidad étnica, cultural y territorial. En consecuencia, las modificaciones propuestas fortalecen la capacidad institucional del Estado para orientar la recuperación posdesastre bajo criterios técnicos uniformes, garantizando que las inversiones destinadas a la rehabilitación y reconstrucción contribuyan al restablecimiento de las condiciones de vida de la población, evitando la reproducción de escenarios de riesgo y favoreciendo la consolidación de territorios más resilientes frente a futuros eventos.

Bajo esta perspectiva, se reconoce que la declaratoria de calamidad pública activa efectos jurídicos y presupuestales de la mayor relevancia —tales como el acceso a recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, un régimen contractual excepcional y la implementación de medidas de rehabilitación— y constituye, por tanto, el punto de mayor incidencia práctica de la gestión del riesgo sobre la vida de las comunidades. Sin embargo, los artículos vigentes concentran esta competencia de forma exclusiva en gobernadores y alcaldes, sin prever ninguna regla diferencial que reconozca la afectación directa que dicha decisión tiene sobre los pueblos indígenas, lo cual genera una abierta tensión con el estándar fijado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-246 de 2023 y con el derecho a la participación y consulta reconocido en el Convenio 169 de la OIT.

Para solucionar este vacío, la propuesta plantea una respuesta normativa adaptada al nivel de institucionalidad indígena existente en el territorio, a través de una escala que va desde la participación hasta la decisión directa. De este modo, allí donde exista una Entidad Territorial Indígena formalmente constituida, se reconoce su competencia directa para declarar la calamidad pública en ejercicio de su autonomía; mientras que en los territorios donde no la haya, se establece un mecanismo de recomendación vinculante a cargo de la Instancia Departamental Indígena de Gestión del Riesgo, la cual estará sujeta al deber de motivación expresa por parte de la autoridad local en caso de que esta decida apartarse de ella. Este diseño escalonado evita tanto el vacío de participación actual como una transferencia de competencias que desborde la capacidad institucional real de los territorios, logrando operacionalizar el objetivo específico del PNGRD de avanzar en la formulación e implementación del Plan Nacional Indígena de Gestión del Riesgo de Desastres.

Asimismo, se incorpora un conjunto de disposiciones orientadas a fortalecer el marco normativo de la gestión del riesgo de desastres mediante la introducción del concepto de infraestructura resiliente y el establecimiento de lineamientos para su incorporación en la planificación, la inversión pública, la gestión de la información y los procesos de recuperación posdesastre. Si bien la Ley 1523 de 2012 incorporó importantes obligaciones relacionadas con el análisis del riesgo en proyectos de inversión, el ordenamiento territorial, los análisis específicos de riesgo y los planes de gestión del riesgo de las entidades públicas y privadas, el ordenamiento jurídico aún no dispone de un marco legal que aborde de manera integral la resiliencia de la infraestructura a lo largo de todo su ciclo de vida, incluyendo su capacidad para mantener o restablecer oportunamente la prestación de servicios esenciales frente a eventos potencialmente desastrosos.

Las disposiciones propuestas permiten complementar y articular los desarrollos normativos existentes en materia de ordenamiento territorial, infraestructura, construcción sismorresistente, cambio climático y gestión del riesgo de desastres, incorporando criterios relacionados con la continuidad funcional, las interdependencias entre infraestructuras críticas y servicios esenciales, la adaptación al cambio climático, los tiempos de recuperación y la reducción de efectos en cascada. De esta manera, se fortalece la articulación entre la planificación sectorial y territorial, los instrumentos de inversión pública y los mecanismos de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, sin sustituir los regímenes técnicos especializados que regulan cada sector.

Finalmente, la propuesta desarrolla los compromisos internacionales asumidos por Colombia en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana, los cuales reconocen la infraestructura resiliente como un elemento habilitador para la reducción del riesgo, la adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible. De igual forma, se recogen los avances técnicos alcanzados en la Hoja de Ruta de Infraestructura Resiliente para Colombia, la cual evidenció la necesidad de contar con un marco legal transversal que permita armonizar las políticas públicas, fortalecer la coordinación interinstitucional y orientar la toma de decisiones sobre la localización, diseño, construcción, operación, mantenimiento, rehabilitación, reconstrucción y desmantelamiento de la infraestructura.

En consecuencia, la incorporación de estos nuevos artículos dota al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de un marco conceptual y operativo que permitirá orientar el desarrollo de instrumentos técnicos y regulatorios, fortalecer la resiliencia de la infraestructura crítica y esencial, mejorar la continuidad de los servicios indispensables para la población y contribuir a la seguridad territorial, la sostenibilidad y la protección de la vida, los bienes y los medios de subsistencia frente a los efectos de los desastres y del cambio climático.

4.4. Capítulo IV. Ajuste Institucional

En este apartado relativo al ajuste institucional se desarrolla la justificación técnica para mejorar la efectividad en la implementación de la gestión del riesgo de desastres, brindando los argumentos necesarios para modificar los artículos 8, 16, 17, 21, 23, 25, 28, 50, 56 y 66 de la Ley 1523 de 2012, así como para incluir nuevos artículos.

Dentro de los argumentos para la modificación de los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se encuentra la visibilización de las organizaciones étnicas y comunitarias como sujetos colectivos con estructuras propias de gobernanza. De este modo, la reforma reconoce a las organizaciones étnicas, comunitarias, comunales y otros procesos organizativos como integrantes del Sistema Nacional, en razón de su capacidad de gobernanza y de la validez técnica de sus saberes y prácticas territoriales.

Esta distinción es la que hace posible, de manera consistente, que la participación se transforme en una membresía formal dentro del Sistema Nacional, con las consecuencias prácticas y el desarrollo institucional concreto que esto genera en el resto del articulado. Es así como en el consejo territorial —definido como la máxima instancia de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento de la gestión del riesgo en los niveles departamental, distrital y municipal, cuyas decisiones inciden directamente en la priorización de recursos, la formulación de planes de gestión del riesgo y las declaratorias de calamidad— se incluye la participación comunitaria y étnica bajo el estándar de participación reforzada que exige el bloque de constitucionalidad. La modificación transforma dicha participación de una posibilidad discrecional a una membresía permanente y estructural del máximo órgano territorial de decisión en gestión del riesgo, otorgándoles voz dentro del consejo y añadiendo una salvaguarda de legitimidad; para ello, la representación se sujeta a un reglamento de convocatoria y elección que evita tanto la exclusión de facto como la cooptación de la representación por actores no legitimados por las propias comunidades. Con esto, la reforma materializa en el nivel territorial —que es el escenario donde efectivamente ocurre la gestión cotidiana del riesgo— el reconocimiento de las organizaciones étnicas y comunitarias como integrantes formales del Sistema Nacional, cerrando la brecha entre la participación declarada en los principios generales de la ley y la participación efectivamente ejercida en los órganos de decisión.

Por otra parte, la propuesta busca resolver de manera definitiva la incertidumbre existente sobre el régimen jurídico aplicable a los contratos celebrados por el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD). En la actualidad, la coexistencia de diferentes regímenes contractuales —el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP) y el régimen especial previsto para situaciones de desastre o calamidad pública— ha generado dudas razonables respecto de si es posible aplicar el régimen especial fuera del marco de un plan de acción específico asociado a una declaratoria de desastre o calamidad pública. Para superar esa ambigüedad, se propone establecer expresamente que, como regla general, la contratación adelantada por la sociedad fiduciaria que administra el patrimonio autónomo del FNGRD —tanto para contratos de administración como de ejecución de recursos— se rija por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, garantizando así la aplicación de todas las salvaguardas y principios propios

de dicho estatuto. De manera complementaria, y conforme a lo previsto en el artículo siguiente, se precisa que, únicamente como excepción a esta regla general, se aplicará el régimen especial de contratación cuando se trate de contratos directamente vinculados con actividades de respuesta, rehabilitación o reconstrucción derivadas de una declaratoria de desastre o calamidad pública, los cuales quedan exceptuados de la Ley 80 de 1993.

Igualmente, en lo relacionado con las medidas especiales de contratación, se introduce la excepción aplicable a la contratación del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuando se actúa en virtud de una declaratoria de desastre o de calamidad pública. Con esta disposición se resuelven, por vía legislativa, dos conflictos jurídicos que hasta ahora han limitado la eficacia de la gestión contractual en el sector y que han afectado la capacidad de la administración para cumplir sus objetivos misionales en materia de gestión del riesgo de desastres.

El primero de ellos corresponde a la clarificación de la competencia sancionatoria, al establecerse de manera expresa que la autoridad administrativa que funge como ordenador del gasto del FNGRD es la competente para adelantar los procedimientos administrativos sancionatorios derivados de la ejecución contractual. Esta precisión resulta indispensable, pues la estructura tripartita actual —compuesta por el patrimonio autónomo, la sociedad fiduciaria como representante legal del fondo y la unidad administrativa que ordena el gasto— ha generado cuestionamientos por parte de contratistas incumplidos, tanto en sede administrativa como judicial, respecto de la competencia para expedir actos administrativos contractuales. Tal vacío ha impedido que la administración ejerza con oportunidad sus facultades, obligándola a someter la resolución de incumplimientos exclusivamente al juez natural del contrato, con la consecuente demora en la liberación de recursos y en la continuidad de los proyectos.

El segundo conflicto se asocia a la incorporación obligatoria de cláusulas unilaterales, dado que el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012 no solo habilita, sino que ordena expresamente el pacto de cláusulas unilaterales de imposición de multas y de declaratoria de incumplimiento, garantizando un instrumento eficaz para la defensa de los intereses públicos en el marco de la contratación del FNGRD. Actualmente existe un alto grado de incertidumbre sobre si dichas facultades corresponden al representante de la sociedad fiduciaria o al ordenador del gasto del fondo, lo que ha dado lugar a controversias judiciales respecto de la posibilidad de adelantar procedimientos sancionatorios aun cuando dichas cláusulas hayan sido pactadas; además, no existe una norma que habilite de manera expresa el pacto de estas cláusulas dentro del régimen especial de contratación aplicable durante las declaratorias de desastre o calamidad pública.

En suma, la modificación propuesta otorga una base normativa clara para que la autoridad administrativa ejerza procedimientos sancionatorios contractuales, incluyendo las cláusulas excepcionales de los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993, y dispone la obligación de pactar cláusulas de declaratoria de incumplimiento e imposición de multas conminatorias. Con ello se fortalece la capacidad del Estado para proteger el interés general y se dota a la administración de herramientas efectivas y oportunas para enfrentar incumplimientos contractuales en situaciones de desastre o calamidad pública.

4.5. Capítulo V. Estructura Financiación

La gestión del riesgo de desastres constituye una política pública de desarrollo indispensable para garantizar la protección de la vida, la integridad de las personas, el patrimonio público y privado, la continuidad de los servicios esenciales y la sostenibilidad del desarrollo territorial. En Colombia, esta política se encuentra fundamentada en los principios constitucionales de solidaridad, descentralización, concurrencia, subsidiariedad y coordinación entre la Nación y las entidades territoriales.

En desarrollo de estos principios, la Ley 1523 de 2012 adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), definiendo la gestión del riesgo como un proceso social permanente orientado al conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de desastres.

Así mismo, dicha ley dispuso la creación de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres como instrumentos financieros destinados a apoyar la implementación de la política pública en los departamentos, distritos y municipios, permitiendo financiar acciones relacionadas con los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

No obstante, después de más de una década de implementación de la Ley 1523 de 2012, la experiencia institucional evidencia que la existencia jurídica de los Fondos Territoriales no ha sido suficiente para garantizar su sostenibilidad financiera.

Aunque la mayoría de las entidades territoriales han constituido formalmente sus fondos, una proporción significativa de ellos carece de fuentes permanentes de financiación que les permitan desarrollar de manera continua las acciones previstas en la política nacional de gestión del riesgo. Esta situación resulta particularmente crítica en los municipios de quinta y sexta categoría, cuya limitada capacidad fiscal restringe la posibilidad de destinar recursos propios suficientes para fortalecer la gestión prospectiva y correctiva del riesgo.

En consecuencia, persiste un modelo de financiación predominantemente reactivo, en el cual una parte importante de los recursos públicos se continúa destinando a la atención y recuperación posterior a la ocurrencia de los desastres, mientras que las inversiones preventivas, orientadas al conocimiento del riesgo, la reducción de la vulnerabilidad, la preparación para la respuesta y la protección financiera, continúan siendo insuficientes.

Esta situación no solamente limita la capacidad de respuesta de los territorios, sino que incrementa progresivamente la exposición fiscal del Estado colombiano frente a la ocurrencia de desastres.

En este sentido, el Marco Fiscal de Mediano Plazo desde 2017 representa un avance significativo en la evolución de la política fiscal del país al reconocer expresamente que los desastres constituyen una fuente de pasivos contingentes para las finanzas públicas y que dichos riesgos deben ser identificados, cuantificados y administrados mediante instrumentos financieros adecuados.

En el MFMP 2026 incorpora una nueva metodología integral para la estimación del pasivo contingente adoptada bajo la Resolución 760 de 2024 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público derivado de amenazas naturales y evidencia que la materialización de eventos de gran magnitud puede representar compromisos fiscales equivalentes a varios puntos porcentuales del Producto Interno Bruto. Para el riesgo sísmico, el Ministerio de Hacienda estima pasivos contingentes que alcanzan aproximadamente el 4,5 % del PIB en escenarios extremos, mientras que para amenazas hidrometeorológicas las estimaciones alcanzan cerca del 0,85 % del PIB.

Estas cifras demuestran que los desastres ya no pueden analizarse únicamente desde la perspectiva humanitaria o de la atención de emergencias. Constituyen igualmente un riesgo fiscal que afecta la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales y territoriales.

En consecuencia, fortalecer la financiación de la gestión del riesgo no representa únicamente una política sectorial, sino una estrategia de sostenibilidad fiscal que permite disminuir la exposición futura del Estado frente a los costos derivados de la atención, rehabilitación y reconstrucción posteriores a los desastres.

El mismo Marco Fiscal de Mediano Plazo evidencia además que una parte importante de los gobiernos territoriales mantiene elevados niveles de dependencia de las transferencias nacionales y limitadas capacidades para incrementar sus ingresos propios, situación que restringe aún más la financiación de competencias que la Ley 1523 de 2012 asignó directamente a las entidades territoriales.

Esta realidad pone de manifiesto una brecha estructural del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: mientras la legislación asignó competencias claras a las entidades territoriales y creó instrumentos financieros para ejecutarlas, no desarrolló un esquema integral que garantizara la financiación permanente de dichos instrumentos, especialmente en aquellos territorios con menor capacidad fiscal y mayores condiciones de vulnerabilidad.

De igual manera, durante los últimos años el Gobierno Nacional ha venido fortaleciendo la política de protección financiera frente al riesgo de desastres mediante la implementación de instrumentos como créditos contingentes, aseguramiento de activos públicos, seguros paramétricos y otras estrategias de transferencia y retención del riesgo, reconociendo que la disponibilidad anticipada de recursos reduce la incertidumbre fiscal y mejora la capacidad de respuesta institucional.

Sin embargo, estos avances aún presentan importantes desafíos para su incorporación en el nivel territorial, debido a las limitaciones financieras que enfrentan numerosas entidades territoriales para estructurar e implementar mecanismos propios de protección financiera.

En consecuencia, resulta necesario fortalecer el marco legal que regula la financiación de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres, incorporando mecanismos que permitan ampliar las alternativas de financiación disponibles, promover esquemas de concurrencia y cofinanciación entre la Nación y las entidades territoriales, facilitar la implementación de instrumentos de protección financiera y consolidar una gestión fiscal preventiva frente al riesgo de desastres.

La presente iniciativa legislativa parte del reconocimiento de que invertir antes de la ocurrencia de los desastres resulta fiscalmente más eficiente que asumir exclusivamente los costos derivados de la atención y reconstrucción posterior. En consecuencia, el fortalecimiento financiero de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres constituye una inversión estratégica orientada a reducir la vulnerabilidad territorial, fortalecer la resiliencia institucional y disminuir progresivamente la exposición del Estado colombiano frente a los pasivos contingentes derivados de los desastres.

Así mismo, la iniciativa se formula en armonía con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, procurando que las medidas propuestas sean compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y privilegiando mecanismos habilitantes de financiación, concurrencia e incentivos que permitan su desarrollo progresivo conforme a la disponibilidad presupuestal y a las competencias constitucionales de cada nivel de gobierno.

En la actualidad, se tiene un consolidado de nueve (9) Fondos de Inversión Colectiva - FIC en los territorios de Puerto Carreño (Vichada), Departamento del Chocó, Municipio de Quibdó (Chocó), Municipio de Nuevo Belén de Bajirá (Chocó), Municipio de Unguía (Chocó), Municipio de Supía (Caldas), Municipio de Chinchiná (Caldas), Municipio de Sibundoy (Putumayo) y el Municipio de Acandí (Chocó), esta asciende a un total de $ 44.209.046.273,00 beneficiando a más de 2.000.000 de habitantes representados como apoyo subsidiario mediante transferencias económicas directas para las diferentes líneas estratégicas en el marco de la gestión del riesgo de desastres que actualmente se emplean en las fases de Respuesta y Recuperación.

Finalmente, la identificación y valoración de daños, pérdidas y necesidades se realizará mediante metodologías oficiales y sistemas de información interoperables. Para tal efecto, se diferenciarán, cuando corresponda, los daños directos, las pérdidas económicas indirectas, las afectaciones sociales, culturales y ambientales, las necesidades de recuperación y los costos de reconstrucción resiliente, evitando la doble contabilización de recursos y resultados.
Los recursos provenientes del Fondo para responder a las Pérdidas y los Daños, de otros fondos climáticos, de la cooperación internacional o de fuentes multilaterales podrán complementar los mecanismos nacionales y territoriales de financiación. Su gestión se sujetará a las modalidades de acceso, criterios de elegibilidad, procedimientos de respaldo nacional, salvaguardas y demás condiciones establecidas por cada mecanismo. La presente disposición no generará un derecho automático de acceso de las entidades territoriales a dichos recursos.

5. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY

Dentro de los parámetros constitucionales, el deslinde competencial corresponde al legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, puesto que, al establecer la estructura orgánica de las entidades que cree, puede hacerlo con mayor o menor detalle, y lo mismo acontece respecto del señalamiento de las respectivas competencias. Así, entre más detallado y preciso sea el señalamiento de las competencias de un órgano, menor es el espacio para la concreción reglamentaria de las funciones que corresponden a sus distintos empleos. (Sentencia C-992 de 2001, postura reiterada en Sentencias C-954 de 2001, C-306 de 2004, C- 784 de 2004, C-691 de 2007, C-953 de 2007, C-580 de 2013 y C-047 de 2021).

Por otro lado, el artículo 154 de la Constitución Política dispone, en forma genérica, que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156 o de iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante lo anterior, en la Carta Política se consagran excepciones en cuanto a la presentación de proyectos de ley que se refieren a los asuntos que se indican a continuación, los cuales sólo pueden ser dictados o reformados a iniciativa del Gobierno (…) los que determinan la estructura de la administración nacional, la creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; los que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; los que creen o autoricen la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, según el artículo 150 numeral 7 de la CP (…).

En el caso que nos ocupa, el presente proyecto de ley no incurre en las excepciones antes referidas. La iniciativa conserva, sin modificarla, la naturaleza jurídica, la denominación y la adscripción

actuales de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), fijadas por el artículo 1 del Decreto-Ley 4147 de 2011, y no crea, suprime, fusiona ni transforma entidad alguna del orden nacional. El articulado se limita a reconocer derechos, fijar principios y criterios de política pública, y precisar funciones dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en cabeza de la entidad ya existente, materias que corresponden a la competencia legislativa ordinaria del Congreso de la República en desarrollo de los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política, sin que se determine la estructura de la administración nacional en los términos del artículo 150 numeral 7 ibidem. El eventual rediseño de la estructura orgánica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en caso de considerarse necesario, queda reservado a la iniciativa del Gobierno Nacional, en concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política, y no es objeto de la presente iniciativa.

6. ANÁLISIS DE LA EXPOSICIÓN PRESUPUESTAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El Estado colombiano enfrenta una obligación implícita de atender emergencias climáticas. Esta obligación no es nueva ni discrecional. Emana del mandato constitucional de protección a la vida (artículos 2, 11, 13 de la Constitución) y de la expectativa social legítima de que el Estado intervenga en la rehabilitación de servicios básicos y reconstrucción de infraestructura dañada por desastres.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reconoce formalmente esta obligación mediante dos mecanismos:

1. CONPES 4135 de 2024 que establece que el pasivo contingente por desastres naturales y cambio climático alcanza el 4,4% del Producto Interno Bruto (PIB). Esta es la exposición individual más cuantiosa que enfrenta el Estado colombiano, superior a los pasivos contractuales derivados de Asociaciones Público-Privadas (1,70% del PIB) y de litigios judiciales (0,84% del PIB).

2. Resolución 0760 de 2024 (Ministerio de Hacienda) que proporciona la metodología técnica para la cuantificación, valoración y seguimiento del pasivo contingente por desastres. Esta metodología ha sido incorporada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) como herramienta de planificación fiscal a largo plazo.

EL PASIVO CONTINGENTE ES UNA OBLIGACIÓN IMPLÍCITA

A diferencia de los pasivos explícitos (deuda pública, garantías crediticias, sentencias judiciales ejecutoriadas), el pasivo contingente por desastres es de naturaleza IMPLÍCITA. No nace de un contrato o una ley que crea obligación explícita de pago. Nace de tres fuentes convergentes:

A) Un mandato constitucional inderogable de protección de derechos fundamentales.
B) Una expectativa social legítima de intervención estatal ante emergencias.
C) La capacidad técnica de cuantificación del riesgo mediante modelos probabilísticos.

El pasivo contingente es contingente precisamente porque su materialización depende de eventos futuros inciertos (terremotos, inundaciones, sequías). Pero esta incertidumbre no niega su existencia ni exonera al Estado de prepararse para atenderlo.

EL PRESENTE PROYECTO NO CREA GASTO NUEVO, SINO QUE ARTICULA GASTO YA PREVISTO

El núcleo del presente Proyecto de Ley es el Capítulo Especial sobre Reparación Administrativa. Este Capítulo establece un procedimiento administrativo claro para que víctimas de desastres climáticos accedan a medidas de reparación. Define cinco tipos de medidas: reconocimiento de pérdidas, rehabilitación, indemnización, satisfacción, y garantías de no repetición. Incorpora una restricción fiscal explícita: las indemnizaciones administrativas estarán sujetas a la disponibilidad de recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) y al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Aun sin el Proyecto de ley, Colombia ya enfrenta desastres climáticos recurrentes. El Estado atiende emergencias mediante decretos de Desastre y calamidad pública, programas de ayuda humanitaria desarticulados, y proyectos de recuperación ad hoc. Estos programas son costosos pero no planificados. El pasivo contingente del 4,4% del PIB permanece como amenaza fiscal no gestionada.

Escenario con el Proyecto: El Estado mantiene el mismo gasto que antes (porque el pasivo contingente sigue siendo 4,4% del PIB). Pero ahora ese gasto está articulado mediante un procedimiento administrativo claro, sujeto a restricciones fiscales explícitas, y orientado mediante criterios de priorización. El gasto es igual. Lo que cambia es su arquitectura institucional.

El presente Proyecto incluye cuatro mecanismos que garantizan que el gasto en reparación no excederá el pasivo contingente ya presupuestado.

A) **Sujeción al Marco Fiscal de Mediano Plazo.** El artículo sobre indemnización administrativa establece que su reconocimiento depende de la disponibilidad de recursos del Fondo Nacional y del MFMP.
B) **Reglamentación con montos máximos.** El Gobierno Nacional debe reglamentar el Capítulo Especial dentro de 12 meses. En esa reglamentación fijará criterios específicos de valoración de daños, montos máximos de indemnización según tipo y magnitud de evento, y montos diferenciales según vulnerabilidad. Estos montos máximos pueden diseñarse para que el gasto total no exceda la Pérdida Promedio Anual (PPA) de 0,49% del PIB que el Departamento Nacional de Planeación proyecta como impacto del cambio climático.
C) **Criterios de gradualidad y priorización.** El artículo sobre indemnización autoriza al Gobierno para establecer criterios que permitan distribuir recursos limitados de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad fiscal.
D) **Complementariedad.** El Capítulo establece que ninguna persona recibirá doble reconocimiento por el mismo daño bajo regímenes distintos. Esto evita que el gasto en reparación administrativa se sume al gasto en otros programas, generando deuda o déficit no presupuestado.

De acuerdo con lo expuesto en líneas precedentes, el presente Proyecto de Ley no genera impacto fiscal incremental respecto al pasivo contingente por desastres de origen natural y cambio climático ya cuantificado en el CONPES 4135 de 2024 (4,4% del PIB) e incorporado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo mediante la Resolución 0760 de 2024. El Capítulo Especial sobre Reparación Administrativa articula institucionalmente una obligación implícita que el Estado ya tiene presupuestada. Los recursos para su implementación provendrán del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, cuya existencia y presupuestación no son alteradas por la presente ley. La reglamentación que desarrollará el Gobierno Nacional dentro de 12 meses fijará montos máximos y criterios de priorización que garanticen que el gasto en reparación administrativa se mantenga dentro de los límites del pasivo contingente ya presupuestado.

En consecuencia, una vez analizados y expuestos los fundamentos necesarios condensados en el presente documento, solicitamos respetuosamente al Honorable Congreso de la República que se apruebe el presente proyecto de Ley, para que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), fortalecida en su rol de coordinación, siga contribuyendo a la articulación necesaria del SNGRD y al fortalecimiento funcional que se requiere para la satisfacción de las necesidades de la población colombiana más vulnerable.

Fraternalmente,

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA Senadora de la República Pacto Histórico	**MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA** Representante Cámara Bogotá Pacto Histórico
ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ Senadora de la República Pacto Histórico	**DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ** Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	**Paola Andrea Quiñones D'haro** Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico

Carlos Alberto Benavides Mora Senador de la República Pacto Histórico	**MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMIREZ** Representante a la Cámara por el Tolima Pacto Histórico
VERONICA ESTRADA HOLGUIN Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	AIDA AVELLA Senadora de la República Pacto Histórico - UP
MARTÍN ALONSO CAICEDO CARABALÍ Senador de la República Pacto Histórico	**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJA** Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
LOURDES MATEUS Representante a la cámara por el Huila Pacto Histórico	**ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO** Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico

JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por Cauca Pacto Histórico	**RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA** Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico
DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	**LUZ MIRYAN MONCAYO** Representante Cámara Cauca Pacto Histórico
SANDRA CHINDOY JAMIOY Senadora de la República Pacto Histórico	**Miguel Ángel Grisales Suárez** Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLITICO PACTO HISTORICO
Fernando Arias Cardona Representante a la Cámara PACTO POR RISARALDA	**YOLANDA SILVA ROMERO** Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico

IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Movimiento Político Pacto Histórico	**CAMILO ALFONSO TORRES PRADA** Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico
ÓSCAR BENAVIDES ANGULO Representante a la Cámara por la Circunscripción Especial de las Comunidades Afrodescendientes	**HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA** Representante a la Cámara or Cundinamarca Pacto Histórico
Miguel Angel Rubio Bravo Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico	

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS

[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 246/26

[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (P.A.L.) No.:

FECHA: 15 / 09 / 2026 FOLIOS:

AUTOR(ES):

FIRMA SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 15 de Septiembre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.246/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1523 DE 2012, POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS CLIMÁTICAS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y SE MODIFICA LA LEY 2577 DE 2026, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA, ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ, CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA, AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, MARTÍN ALONSO CAICEDO CARABALÍ, SANDRA CHINDOY JAMIOY, IVÁN CEPEDA CASTRO, y los Honorables Representantes MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA, DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ, GABRIEL BECERRA YÁÑEZ, PAOLA ANDREA QUIÑONES D'HARO, MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ, VERÓNICA ESTRADA HOLGUÍN, MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS, LOURDES MATEUS, ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO, JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO, RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA, DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ, LUZ MIRYAN MONCAYO, MIGUEL ÁNGEL GRISALES SUAREZ, FERNANDO ARIAS CARDONA, YOLANDA SILVA ROMERO, CAMILO ALFONSO TORRES PRADA, ÓSCAR BENAVIDES ANGULO, HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA, MIGUEL ÁNGEL RUBIO BRAVO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

CIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 15 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **PRIMERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

CIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sara Ibarra
Revisó: Dra. Luzmira Gonzáles

ADIÓ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional - Tolima
hpm@imprentanacional.gov.co