

 UNGRD Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
--	--------------------------------------

Entidad originadora:	UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD)
Fecha:	16 de septiembre de 2025
Proyecto de Decreto:	<i>“Por medio del cual se disponen las directrices para la recuperación postdesastre y la elaboración de los planes de acción específicos para la recuperación por situaciones asociadas a las declaratorias de calamidad pública y desastre en el territorio nacional mediante la adopción de la Estrategia nacional de recuperación resiliente y adaptada al cambio climático con enfoque comunitario, y se dictan otras disposiciones”.</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto 4147 de 2011 “Por medio de la cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”, modificado por el Decreto 2672 de 2013 y en la Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, modificada por la Ley 2474 de 2025, en su calidad de entidad coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, es la encargada de proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en el marco del mencionado Sistema.

Que de conformidad con el artículo 1° de la Constitución Política, Colombia se reconoce como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, y que se funda en el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general.

Que el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia señala los fines esenciales del Estado y que, para el logro de estos propósitos “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Que los artículos 7 y 8 de la Constitución Política establece que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, y que tanto el Estado como las personas tienen la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales, en el cual se reconoce el derecho y deber de participación de los pueblos y comunidades étnicas en las decisiones que los afectan, como expresión del pluralismo, la soberanía popular y el respeto a la diversidad.

Que la Constitución Política, en su artículo 13, consagra el principio de igualdad, garantizando que todas las personas deben ser tratadas con la misma dignidad y respeto por parte de las autoridades,



UNGRD
Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

sin discriminación alguna por motivos de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión o pensamiento político o filosófico; y que, en cumplimiento de este mandato, el Estado tiene la responsabilidad de generar condiciones que hagan efectiva la igualdad material, adoptando acciones afirmativas en favor de los grupos históricamente discriminados o marginados.

Que el Acto Legislativo 001 de 2023 en su artículo 1, modificadorio del artículo 64 de la Constitución, reconoce al campesinado como “sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.”.

Que el artículo 38 de la Constitución Política establece que se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

Que el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia consagra el derecho de “todas las personas a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”.

Que el artículo 32 de la Ley 489 de 1999 establece que todas las entidades y organismos de la Administración Pública deben orientar su gestión conforme a los principios de democracia participativa; en ese sentido, se les faculta para implementar acciones que promuevan la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Que la Ley 89 de 1890 facultó a los Cabildos Indígenas para administrar lo relativo al gobierno económico de las parcialidades, reconociendo su autonomía en asuntos internos y que el Decreto 1088 de 1993, “por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas”, faculta a las comunidades indígenas para asociarse, con el fin de fortalecer su capacidad organizativa, su participación en asuntos públicos y el desarrollo integral de sus comunidades en los ámbitos económico, social y cultural

Que la Ley 70 de 1993, y en particular su Capítulo III, reconoce el derecho de las comunidades negras a la propiedad colectiva de las tierras que tradicionalmente han ocupado, en armonía con sus prácticas ancestrales, formas de organización y relación con el territorio y que el Decreto 1745 de 1995 reglamenta dicho capítulo, estableciendo el procedimiento administrativo para el reconocimiento legal de la propiedad colectiva, así como los requisitos para la conformación de los Consejos Comunitarios, reconocidos como la máxima autoridad interna de estas comunidades, con facultades para representarlas legalmente, administrar el territorio, promover su desarrollo social, cultural y económico, y participar en los procesos de consulta previa ante proyectos que puedan afectarlas.

Que el Decreto 2957 de 2010 establece un marco normativo para la protección integral de los derechos del pueblo Rom o Gitano, reconociendo su organización tradicional y autoridades propias, así como el deber del Estado de garantizar condiciones de no discriminación, acceso a derechos y participación efectiva.



UNGRD
Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Que la Ley 2166 de 2021 en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución Política, estableció el régimen jurídico necesario para promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en Colombia, mediante el desarrollo conjunto de procesos territoriales, económicos, políticos, ambientales, culturales y sociales orientados a mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Que mediante la Ley 1523 de 2012, se adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como una política pública de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones, las comunidades y animales en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

Que, adicionalmente, la Ley 1523 de 2012 creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que de acuerdo con su artículo 5, está constituido por “el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país.

Que el artículo 2° de la Ley 1523 de 2012 señala que “la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”.

Que la Ley 1523 de 2012, en su artículo 3°, modificado por el artículo 3° de la Ley 2474 de 2025, contempla los principios generales que orientan la gestión del riesgo de desastres, los cuales buscan proteger la vida e integridad de las personas y los animales, bienes y derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que los amenacen o infieran daño, para lo cual las autoridades públicas deben garantizar que en el desarrollo de sus competencias su actuación permita la integración ordenada de servicios estatales y privados para el cumplimiento de los fines del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

Que, en particular, el numeral 5 del artículo 3° de la Ley 1523 de 2012 establece, como uno de los principios generales que orientan la gestión del riesgo de desastres, el principio de participación, conforme al cual “es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común”. Asimismo, impone a todas las personas el deber de hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.



UNGRD
Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Que el numeral 15 del artículo 4° de la Ley 1523 de 2012 define el manejo de desastres como “el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación”.

Que el numeral 20 del artículo 4° de la Ley 1523 de 2012 define la recuperación como “las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado”.

Que de conformidad con el artículo 10 de la Ley 1523 de 2012, el presidente de la República “como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, está investido de las competencias constitucionales y legales para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en todo el territorio nacional.”

Que en el párrafo del artículo 33 de la Ley 1523 de 2012 se señala que, en el marco del Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, se abordarán, entre otras acciones, las dirigidas a la respuesta a emergencias y la preparación para la recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción.

Que el artículo 38 de la Ley 1523 de 2012 ordena que “todos los proyectos de inversión pública que tengan incidencia en el territorio, bien sea a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, deberán incorporar los análisis de riesgo de desastres cuyo nivel de detalle estará definido en función de la complejidad y naturaleza del proyecto en cuestión. Este análisis deberá ser considerado desde las etapas primeras de formulación, a efectos de prevenir la generación de futuras condiciones de riesgo asociadas con la instalación y operación de proyectos de inversión pública en el territorio nacional.”

Que el artículo 42 de la Ley 1523 de 2012 dispone que “Todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles mayores o que desarrollen actividades industriales o de otro tipo que puedan significar riesgo de desastre para la sociedad, así como las que específicamente determine la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, deberán realizar un análisis específico de riesgo que considere los posibles efectos de eventos naturales sobre la infraestructura expuesta y aquellos que se deriven de los daños de la misma en su área de influencia, así como los que se deriven de su operación. Con base en este análisis diseñará e implementarán las medidas de reducción del riesgo y planes de emergencia y contingencia que serán de su obligatorio cumplimiento”.

Que en el párrafo 2° del artículo 50 de la Ley 1523 de 2012 se señala que “los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se orientarán, asignarán y ejecutarán con base en las directrices que establezca el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y con las previsiones especiales que contemplen los planes de acción específicos para la rehabilitación, reconstrucción y recuperación”.



Que, asimismo, se tendrá en cuenta lo definido por el numeral 19 del artículo 4° de la Ley 1523 de 2012, en lo concerniente a la protección financiera, entendida como “mecanismos o instrumentos financieros de retención intencional o transferencia del riesgo que se establecen en forma ex ante con el fin de acceder de manera ex post a recursos económicos oportunos para la atención de emergencias y la recuperación.”

Que en el artículo 53 de la Ley 1523 de 2012 se indica que “las entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital y municipal que hacen parte del sistema nacional, incluirán a partir del siguiente presupuesto anual y en adelante, las partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento, reducción de riesgos y de manejo de desastres”.

Que el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 señala que, “declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones”.

Que el capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 señala el régimen especial para situaciones de desastre y/o calamidad pública.

Que el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2015-2030), adoptado mediante el Decreto 308 de 2016 y actualizado por los Decretos 1478 de 2022 y 0978 de 2024, definió como proyecto la formulación de la Estrategia Nacional para la Recuperación Resiliente y Adaptada al Cambio Climático con Enfoque Comunitario a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Que adicionalmente, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” que hacen parte integral del mismo según lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 2294 de 2023, estableció como compromiso la implementación de la estrategia para la recuperación resiliente y adaptada al cambio climático con enfoque comunitario.

Que el ordenamiento jurídico colombiano reconoce y protege el derecho a no ser discriminado y a participar plenamente en la vida social, política, económica y cultural del país, con especial atención a los niños, niñas y adolescentes; las comunidades étnicas; las personas mayores; las mujeres; las personas pertenecientes a los sectores LGBTIQ+; las personas con discapacidad; la población campesina; y, en general, a quienes se encuentran en una o varias situaciones de vulnerabilidad y discriminación. Esta protección se fundamenta en la Constitución Política y se desarrolla en normas como la Ley 12 de 1991, la Ley 21 de 1991, la Ley 1251 de 2008, la Ley 823 de 2003, la Ley 762 de 2002, el acto legislativo 01 DE 2023, la Ley Estatutaria 1618 de 2013, la Ley 1752 de 2015 y el Decreto 762 de 2018.



UNGRD
Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Que la Corte Constitucional, en su jurisprudencia reciente, ha incorporado el enfoque interseccional como herramienta para analizar de manera integral las distintas formas de discriminación que pueden concurrir en una misma persona. En particular, la sentencia SU-166 de 2024 resaltó que no basta con aplicar enfoques basados en una única categoría de discriminación como, por ejemplo, el género, sino que es necesario abordar los casos considerando la interacción simultánea de múltiples factores. Así mismo, la sentencia T-159 de 2023 definió la discriminación interseccional como “el cruce de factores de discriminación que se potencian entre sí o generan impactos específicos y diferenciados, lo que implica complejidades y requiere medidas antidiscriminatorias distintas a las que podrían plantearse para el análisis aislado de un solo factor. Esta perspectiva advierte que el desconocimiento de dichos factores concurrentes puede contribuir a reforzar determinados tipos de hegemonía”

Que las sentencias T-123 de 2024 y T-268 de 2024 de la Corte Constitucional han tutelado y, en consecuencia, reconocido la importancia de garantizar la protección digna e inmediata de los derechos fundamentales a la vida, a la vivienda, al trabajo, al mínimo vital, a la alimentación y a la seguridad alimentaria y personal de las personas desplazadas por emergencias, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Que la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres orienta sus acciones de recuperación y resiliencia bajo un enfoque integral, sensible a los conflictos, de alcance gubernamental y social, con perspectiva de género y orientado a no dejar a ninguna persona atrás.

Que el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres reconoce la necesidad de desarrollar, mantener y fortalecer sistemas de gestión del riesgo que tengan como prioridades comprender el riesgo, fortalecer la gobernanza, invertir en la reducción del riesgo para la resiliencia y mejorar la preparación para una respuesta eficaz y una recuperación que “reconstruya mejor”, mediante procesos participativos que respondan a las necesidades de los usuarios y a las particularidades sociales y culturales de las comunidades, con especial atención a mujeres, niños, jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores, pueblos indígenas y migrantes, destacando la importancia de fortalecer y facultar a las autoridades locales para que, mediante mecanismos regulatorios y financieros, trabajen coordinadamente con la sociedad civil y las comunidades en la gestión del riesgo de desastres a nivel local.

Que mediante la Resolución 68/211 del 20 de diciembre de 2013, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, resaltando la importancia de fortalecer la resiliencia comunitaria, reducir la vulnerabilidad social y garantizar la participación inclusiva de las mujeres y de otros grupos en situación de vulnerabilidad, como la niñez, las personas mayores y las personas con discapacidad.

Que la Comunidad Andina, mediante los lineamientos para la planificación de la recuperación postdesastre adoptados en marzo de 2022, establece como principios rectores, la participación, que promueve la intervención activa de las comunidades afectadas en la formulación y ejecución de los procesos de recuperación; la inclusión, que garantiza la participación de grupos sociales minoritarios o en situación de vulnerabilidad, con respeto por la diversidad sexual, social, cultural y religiosa; y el



UNGRD
Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

respeto por la diversidad étnica, cultural y territorial, que asegura que la recuperación se realice conforme a los usos y costumbres de dichas comunidades.

Que el artículo 11 de la Ley 1931 de 2018, “por la cual se establecen directrices para la Gestión del Cambio Climático”, dispone que “La articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres, se basará fundamentalmente en lo relacionado con los procesos de conocimiento y reducción del riesgo asociados a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático. Esto aplicará para su incorporación tanto en los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales como en los Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, y demás instrumentos de planeación definidos en la Ley 1523 de 2012”.

Que el artículo 25 de la Ley 1931 de 2018 establece que “En concordancia con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, o la norma que la modifique, derogue o sustituya, la adaptación al cambio climático como parte de la gestión del cambio climático se articulará, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con el propósito de armonizar la adopción e implementación de políticas, planes y programas orientados a la adaptación al cambio climático”, sustentando que la Estrategia Nacional de Recuperación Resiliente Adaptada al Cambio Climático y con Enfoque Comunitario debe articularse armónicamente con los instrumentos de planificación de la gestión del riesgo de desastres y del cambio climático, en el marco de la normativa vigente.

Que si bien el Estado colombiano, a través del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) ha logrado avances significativos en la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en la planificación del desarrollo, la ocurrencia de desastres persiste, lo que evidencia la necesidad de fortalecer las acciones de recuperación, que se llevan a cabo después de su ocurrencia y se constituyen como uno de los mayores retos en términos de planificación y ejecución, de manera que estas deben ser planificadas y ejecutadas con el propósito de evitar la reproducción de los riesgos preexistentes y al mismo tiempo contribuir al desarrollo sostenible y al mejoramiento de la calidad de vida de los residentes colombianos.

En este contexto, desde la expedición de la Ley 1523 de 2012, los distintos gobiernos han incorporado en sus documentos bases de los planes nacionales de desarrollo, la necesidad de llevar a cabo formulación y ejecución de estrategias, acciones y lineamientos encaminados a la recuperación, consolidándola como pilar fundamental en la gestión integral del riesgo de desastres.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, capítulo VI “Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo” se estableció dentro de los lineamientos y acciones estratégicas la fase de recuperación y reconstrucción para los sectores de transporte, ambiente, vivienda, educación, agropecuario y protección social.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” estableció en el objetivo 3, lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” estableció en el objetivo 4° el deber de transformar los procesos de respuesta y recuperación posdesastre, de forma que se garantice la preparación y ejecución con intervenciones que incorporen criterios ambientales, económicos y sociales para orientar territorios seguros, resilientes y adaptados al cambio climático y, asimismo, señaló que la UNGRD y el DNP formularán una Estrategia de Recuperación Resiliente ante Desastres y Adaptada al Cambio Climático, definiendo instrumentos de coordinación, roles y responsabilidades en el manejo de desastres, y la recuperación y mecanismos de gestión de recursos, según la magnitud y el alcance del desastre.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia de Vida”, en sus bases que hacen parte integral del mismo según lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 2294 de 2023, estableció como compromiso la implementación de la estrategia para la recuperación resiliente y adaptada al cambio climático con enfoque comunitario.

Lo expuesto evidencia la deuda histórica que el Estado colombiano ha tenido para responder a esta necesidad en el marco de la implementación de la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, y por eso, la urgencia de poder cumplirle al país con una Estrategia que oriente, principalmente a los sectores, en las acciones frente a la recuperación posdesastre en observancia de lo previsto en el parágrafo del artículo 33 de la Ley 1523 de 2012 en el que se hace mención a las acciones que se deben abordar mediante el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la necesidad de incluir la preparación para la recuperación entendida como rehabilitación y reconstrucción.

En este sentido, la Estrategia de Recuperación Resiliente busca orientar la preparación y la ejecución de la recuperación sectorial y territorial con el fin de que las medidas interinstitucionales que se tomen en los diferentes niveles de gobierno sean resilientes para las comunidades afectadas, en consonancia con los principios de la política nacional de gestión del riesgo de desastres. Esta Estrategia está dirigida principalmente a los integrantes del SNGRD en el orden nacional, departamental y municipal, que participan en la evaluación de daños, pérdidas y necesidades post desastre, así como en la planificación y ejecución de la recuperación.

Su objetivo es definir el marco de actuación general para la preparación y ejecución de procesos de recuperación, y constituirse como insumo para el diseño futuro de instrumentos complementarios sectoriales y territoriales, tales como metodologías de evaluación de daños, pérdidas, riesgos asociados, impactos y necesidades post desastre, así como mecanismos financieros y jurídicos específicos acorde con la misionalidad y funciones de los actores involucrados.

Lo anterior busca: 1) brindar un marco de referencia sobre recuperación resiliente para Colombia; 2) ofrecer orientaciones para la actuación sectorial y territorial frente a procesos de recuperación, así como para las acciones críticas del proceso; 3) establecer las acciones mínimas requeridas en

materia de preparación para la recuperación; y, 4) definir las acciones que deben ser desarrolladas durante la ejecución de procesos de recuperación.

Para Colombia, la recuperación posdesastre se convierte en una oportunidad, pues, paradójicamente, se considera que los desastres son una oportunidad para el desarrollo. Muchos territorios del país se han configurado como asentamientos con carencias de servicios básicos en áreas periféricas o sitios de riesgo. Las viviendas se construyen con materiales frágiles y los suelos ocupados se caracterizan por la ilegalidad.

Ante un desastre, sobreviene la necesidad de soluciones inmediatas. Los procesos de recuperación proveen a las zonas afectadas, servicios y los incluyen legalmente en la estructura urbana o rural. Por su parte, a las entidades locales se les propicia mecanismos de financiamiento, asistencia técnica, y se incrementa la celeridad de las acciones y la creatividad para solucionar déficits históricos en material de planificación, desarrollo social y en el ordenamiento territorial.

En términos históricos, la revisión de los casos posdesastre en Colombia de los últimos 40 años, registrados en el documento de lecciones aprendidas posdesastre de la UNGRD, exponen lo siguiente:

La diversidad de términos: en los diferentes procesos de recuperación se han usado diversos términos y conceptos que reflejan la variabilidad del contexto, las situaciones y la magnitud del desastre. De esta forma, en Armero y Armenia se utilizó el término “reconstrucción”, mientras que en la cuenca del río Páez y zonas aledañas se definió como “rehabilitación”, “recuperación” y “reasentamiento”. En San Cayetano se optó por “reubicación”, en Galeras y Gramalote se puntualizó en “reasentamiento”, en Salgar se retomó el término “reasentamiento”, y en Santander y Mocoa, se implementó “reconstrucción”, mientras que en la Isla de Providencia “reconstrucción” se usó para indicar acciones que pertenecen a la rehabilitación de corto y mediano plazo, e “intervención estructural” para referirse a la recuperación a largo plazo.

Subrayar lo anterior es importante, en la medida que la Ley 1523 de 2012 establece el marco definitorio que incluye los términos de rehabilitación, reparación o reconstrucción dentro del proceso de recuperación con el propósito central de evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes. Aunque la ley es general, cualquiera de los términos usados en las experiencias analizadas indica la gestión integral del territorio con las comunidades, aunque tal intención depende del ejecutor.

Desde lo conceptual, la reconstrucción es el marco general para denotar, por un lado, la recuperación física (reasentamiento/reubicación/rehabilitación de infraestructura y vivienda) y, por otro, el restablecimiento social y cultural, así como la renovación de la esperanza de una mejor calidad de vida.

Registro de información: la información georreferenciada y temática sobre eventos de desastres, grandes o pequeños, para su análisis estadístico, temporal y geográfico, está dispersa. La importancia de este registro sistemático es una tarea de recuperación histórica de datos que radica en dos aspectos:

El primero es que, al analizar los pequeños eventos que afectan de manera recurrente a una región o municipio, se puede inferir que estos podrían ser un indicador de eventos futuros de mayor magnitud. La lección que se deriva de este aspecto es que se puede enfocar la reducción del riesgo en el contexto de los pequeños y recurrentes eventos, para evitar grandes desastres que inciden en la economía nacional, regional y local.

El segundo aspecto se refiere a que, aunque no existe una base de datos, el análisis de los procesos de recuperación posdesastre permite observar que en los últimos 40 años Colombia ha sido afectada por múltiples desastres de origen geológico y, principalmente, hidrometeorológico. La mayoría de estos eventos conllevaron a la aplicación de medidas de rehabilitación, reconstrucción y reasentamiento de grupos considerables de población. Sin embargo, y por lo general no se ha planeado la forma de enfrentar el posdesastre, ni tampoco se ha documentado el proceso. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, se hace necesario generar mecanismos de evaluación del impacto de los desastres y de los procesos de recuperación.

Los modelos de reasentamiento: mantienen una línea en cuanto a su estructura, que se evidencia en los Planes de Acción Específicos para la Recuperación (PAE). Las dimensiones en general son: gestión del riesgo, institucional, jurídica, gestión social y participación comunitaria, reactivación económica, ambiental y financiera. En la mayoría de los casos se enmarcó bajo principios y objetivos.

Gestión del riesgo de desastres: además de ser una dimensión, la gestión del riesgo de desastres se ha denominado explícitamente como un principio de la recuperación. Por ejemplo, en los casos de Armero, cuenca del río Páez, Gramalote, volcán Galeras, Salgar, Corinto y Mocoa, se aplicaron estudios técnico-científicos para alertas tempranas o medidas de conservación ambiental, permitiendo ampliar el conocimiento sobre la amenaza y la vulnerabilidad e intervenir riesgos futuros.

En virtud de ello, se han logrado avances en la declaración de zonas de conservación o en el establecimiento de nuevos usos del suelo, así como en la preservación de la memoria del evento, como en el antiguo Armero, para evitar nuevas ocupaciones del territorio. Además de la implementación de ajustes a los instrumentos de planificación y de la generación de planes de gestión del riesgo acordes con los nuevos análisis y escenarios de riesgo.

La gestión del riesgo de desastre se encuentra en proceso de ser incorporada en todas las instancias, espacios y políticas administrativas de los niveles territoriales, tal como se observa en Salgar, los Santanderes, Providencia y Mocoa, se está avanzando en el fortalecimiento de la capacidad institucional, el conocimiento del riesgo y en la formulación de planes para establecer procesos de recuperación ágil y efectiva en el orden local, distrital y regional

La institucionalidad: uno de los aprendizajes que han dejado las reconstrucciones posdesastre es la necesidad de una confluencia de esfuerzos interinstitucionales, intersectoriales e interdisciplinarios que permitan definir mecanismos de trabajo concertado, estableciendo competencias y responsabilidades en todos los niveles, tanto en las tareas de gestión de emergencias como en la recuperación después del desastre.



Cada vez más, las entidades del orden nacional involucradas en las reconstrucciones asumen un rol más activo con herramientas que permiten la integralidad de la intervención, como es el caso de Salgar, Gramalote, Providencia y Mocoa, donde los involucrados son entidades de diferentes sectores de la administración, aunque históricamente esto ha sido una disposición, tal como se reporta en el caso de Armero.

En el marco de su legalidad, las instituciones tienen roles claramente definidos dentro de su ámbito de actuación. Algunas entidades los asumen con liderazgo y proactividad, como en el caso de San Cayetano. Sin embargo, en procesos de reconstrucción como el de Armenia, se excluyó al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres (SNPAD) de su rol protagónico, llegando incluso a mencionarse este fenómeno en algunos documentos como “para institucionalidad”. En el caso de Armero no es clara la evidencia de la participación del gobierno local; en otros casos hay traslape de funciones entre entidades e involucrados, tal como lo menciona el informe de acompañamiento social de Salgar (Fundación Berta Jaramillo).

Por otra parte, se ha avanzado en un esquema descentralizado, complementario, subsidiario y con responsabilidades por niveles, articulado a la planificación y el desarrollo de las regiones y las localidades. Esto es particularmente válido para el desarrollo del proceso recuperación posdesastre en Gramalote, la cuenca del río Páez, Salgar, Mocoa. Providencia y Galeras.

Un denominador común en los procesos de recuperación ha sido la desconfianza en el Estado y su institucionalidad por parte de los afectados. Sin embargo, en algunos casos se ha podido superar tal situación mediante estrategias de comunicación, como en Gramalote, la cuenca del río Páez, Mocoa, Soledad, Corinto, los Santanderes y San Cayetano. En el caso de Galeras aún es un proceso pendiente.

Dimensión jurídica: la recuperación está regulada en el marco de un sistema robusto de gestión del riesgo de desastres que ha evolucionado con el tiempo, lo que ha permitido poner en práctica instrumentos jurídicos para regular la tenencia legal de las viviendas. Por ejemplo, en Soledad, se asegura un intercambio de entrega del bien en riesgo por parte del beneficiario y la escritura de la nueva casa. Esta práctica también es implementada en Salgar, Gramalote y en la zona de amenaza alta del volcán Galeras, mientras que este tipo de acciones no son reportadas en procesos como el de la cuenca del río Páez.

Otro punto de vista de la normatividad es aquella relacionada con el cierre de las declaratorias de calamidad o desastres. Hasta el momento no se distinguen mecanismos de control y seguimiento después del cierre de las declaratorias por parte de los municipios.

La gestión social: en los planes se identifica la gestión social como una dimensión que permite acompañar a los afectados en el proceso de adaptación a los nuevos contextos, así como en apropiar los nuevos compromisos que conllevan el reasentamiento y la reconstrucción del tejido social. Particularmente en los casos como San Cayetano, la cuenca del río Páez, Gramalote y Salgar, estas acciones se reportan como factores determinantes para el éxito del reasentamiento. Sin embargo, en casos como Armero y Armenia no se reportan este tipo de acciones.



En casos como Galeras, al parecer, la línea de acción social está más encaminada hacia el apoyo de los beneficiarios en gestiones para lograr la documentación que se requiere para la entrega de la vivienda, así como en la realización de censos o verificación de datos, y someramente, en una intervención social.

En otros casos no se requiere la intervención social debido al tipo de reconstrucción, como en los municipios de Santander y Norte de Santander, donde las viviendas en su mayoría se construyeron en el mismo lugar porque los daños ocasionados por el sismo acontecieron por inadecuadas prácticas constructivas y no se trató de un proceso de reasentamiento por parte de familias o comunidades.

Es importante aclarar que, para llegar a un diagnóstico del impacto de esta dimensión en los programas de reasentamiento, es necesario realizar un seguimiento posterior para identificar si el proceso cumplió con las expectativas de los beneficiarios, satisfaciendo sus necesidades en materia de vivienda y si el proceso agota en sentido integral el acompañamiento que requiere una familia. Esto solo se evidencia en el caso de San Cayetano.

Participación comunitaria, social y democrática: paralelamente con la anterior dimensión, la participación social es considerada como uno de los aspectos clave para el éxito de los procesos de recuperación posdesastre, entre esos, la reconstrucción y el reasentamiento. No obstante, cuando existen investigaciones realizadas por agentes externos o no directamente involucrados en el proceso, el panorama de la intervención social y participación comunitaria resulta ser el punto de mayores críticas.

Por ejemplo, en el caso de San Cayetano, los documentos reportan que la comunidad participó únicamente en la elección del tipo de vivienda a asignarles. Este factor incidió al parecer, por la frágil organización comunitaria, lo que se reflejó en divisiones entre ellos cuando se les consultó en el lugar de la reubicación. Hecho idéntico se reportó en Gramalote, en donde este aspecto, que al parecer se estaba subsanando por medio de mesas de participación, tuvo que tener alcance a través de la entidad ejecutora, estableciendo estrategias de fortalecimiento comunitario.

En los procesos donde existen comunidades indígenas, como en la zona de amenaza alta del volcán Galeras, la cuenca del río Páez, Corinto y Mocoa, las entidades involucradas han venido entendido que, para obtener más efectividad en estos procesos es necesario que en la interlocución se tenga en cuenta la cosmovisión de las comunidades y las diferencias en su relación con la tierra y el espacio.

En el caso de Providencia, los raizales participaron activamente en la priorización de la entrega de viviendas nuevas. En la cuenca del río Páez, se ha superado la imposición del reasentamiento a través de un proceso de diálogo prolongado que ha permitido superar el rechazo y renuencia al reasentamiento poblacional. En este caso en particular, la participación es vista como un derecho que se complementa con la concertación en las decisiones y la planificación de las acciones y metas a ejecutar por parte de los afectados.

Como parte del proceso de socialización y consideración de la participación incidente de la comunidad, durante el primer semestre de 2025 se realizaron cinco (5) pilotos de la Estrategia

Nacional de Recuperación Resiliente y Adaptada al Cambio Climático con Enfoque Comunitario, en los municipios de Bello (Antioquia), Carmen del Darién (Chocó), Dosquebradas (Risaralda), Lebrija (Santander) y Mocoa (Putumayo), los cuales fueron priorizados de acuerdo a la vigencia de declaratorias de calamidad pública, el conocimiento en medidas de intervención correctiva como las Soluciones Basadas en la Naturaleza y experiencias de procesos de recuperación posdesastre debido a eventos como la Avenida Torrencial de marzo de 2017.

La identificación de los afectados: la ausencia de un sistema expedito para el registro de damnificados, como en las experiencias de Armero y Armenia, se convirtió en un generador de conflictos, debido a que terceros reclamaban, incluso a raíz de otros eventos, ser beneficiarios de la reconstrucción, sin tener la certeza de ello. En algunos casos, estos reclamantes eran desconocidos para los verdaderos beneficiarios, quienes demostraban su vecindad en el lugar que sería objeto de reconstrucción.

La nueva herramienta de Registro Único de Damnificados (RUD) para el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) permite identificar y caracterizar a las personas naturales o jurídicas damnificadas por los eventos físicos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional. Esta herramienta utilizada en Providencia para levantar la información para la Evaluación de Daños y Necesidades, con el fin de determinar la magnitud de las afectaciones ocasionadas en todo el territorio colombiano, mejora la experiencia y capacidad del SNGRD para afrontar las situaciones de desastre de gran magnitud.

Reactivación económica: en este aspecto, se requiere un análisis más exhaustivo en el futuro para medirlos impactos en los medios de vida que han generados por los casos revisados. Sin embargo, se puede evidenciar en los planes que estos procesos históricos de experiencia y aprendizaje le han ido dando forma a la importancia de incluir en la atención programas para la recuperación de los medios de vida de la población.

La comunidad quiere soluciones habitacionales inmediatas y asistencia a su diario vivir, y el asistencialismo y el paternalismo son recursos que a menudo utilizan para solucionar sus problemas. Estas son acciones que las entidades estatales deben evitar porque esto socava la autonomía de las familias y las comunidades, y no asegura en forma independiente, segura y sostenible los ingresos y alimentos necesarios.

Dimensión ambiental: es una dimensión que requiere de un mayor análisis en los procesos de recuperación. Aunque se menciona en algunos planes específicos, no se reportan resultados. En la mayoría de los casos, se hace alusión a la entrega de los predios a la respectiva autoridad ambiental, como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), para que estas sean declaradas zonas de reserva. Sin embargo, son necesarias acciones en campo para establecer el diagnóstico que esta dimensión arrojaría. Los procesos Galeras y Mocoa si cuentan con esta dimensión.

En este punto no se puede soslayar el hecho de que las actividades no sostenibles, el uso inadecuado del suelo, la sobreexplotación del entorno natural, entre otros, son en muchos casos el origen de los desastres. Por lo tanto, es importante que los planes de acción específicos de



UNGRD
Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

recuperación generen acciones en este campo, pues no se evidenció este aspecto en el análisis aquí realizado.

Aspectos financieros: según el documento Estudio sobre Desastres Ocurredos en Colombia: Estimación de Pérdidas y Cuantificación de Costos (2004), en la práctica los recursos invertidos en los procesos de reconstrucción han sido regulados por la Banca Multilateral toda vez que el grueso de los recursos proviene de créditos externos.

Hay que mencionar que el esquema de operación se apoya en buena parte en el nivel privado, es decir, las entidades ejecutoras de proyectos en su mayoría son Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y empresas consultoras privadas que en pocos casos aportan recursos, y, por el contrario, la recuperación se convierte en oportunidades de convenios o contratos con el Estado en sus diferentes niveles (municipio, departamento o nación). Esto fue una de las críticas más encontradas en los casos de Armero y Armenia, por ejemplo.

El papel de los medios de comunicación: es clave en situaciones de emergencia. La radio, debido a la sostenibilidad de equipos, frecuencia y su alcance territorial, se convierte en el principal medio de comunicación en un país como Colombia, con grandes complejidades geográficas.

En los casos en que el número de fallecidos sea de interés noticioso, es difundido ampliamente y durante un tiempo prolongado, como sucedió en Armenia, Armero y Mocoa, lo que no ocurrió en casos donde no hubo víctimas, como, por ejemplo, en la cuenca del río Páez en el año 2004, o en el caso Galeras, que, al no generarse la erupción, ni siquiera se menciona la intervención prospectiva que lleva más de diez años por parte del Estado.

Los comunicados de prensa son herramientas fundamentales para proporcionar información institucional a los medios, que además de centrarse en el quehacer de la identidad, deben convertirse en el vehículo para mantener informados a los beneficiarios sobre la recuperación de la zona.

Se debe tener en cuenta que la prolongada duración de los procesos de recuperación en Galeras, la cuenca del río Páez y Mocoa, se debe a factores como la cultura indígena, que tiene otras cosmovisiones y formas de relacionarse con el medio, así como el hecho que una erupción volcánica es un fenómeno de baja ocurrencia, lo cual influye en la percepción del riesgo.

El proceso de Salgar es destacable por la efectiva comunicación del proceso durante los 2 años que duró el proceso de recuperación.

El seguimiento de los Planes de Acción Específicos de Recuperación (PAE) o documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES): el seguimiento de los planes para la recuperación, bien sea mediante el mecanismo de CONPES o PAE, aún requiere de mayores esfuerzos a nivel gubernamental para mejorar su implementación y seguimiento. Se evidencia que, en los casos cuando se modifican las instituciones, se dificulta el seguimiento, puesto que si en el CONPES la acción propuesta queda bajo la responsabilidad de la entidad Ministerio de Desarrollo, Vivienda y Medio Ambiente y esta se divide en Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ministerio

de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la acción propuesta en el CONPES no se traslada a ninguna de las dos entidades y con ello se pierde el reporte de cumplimiento de la acción que se debe realizar al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En el caso de los PAE, el seguimiento queda a cargo de la entidad que haya realizado la Declaratoria de Calamidad o Desastre. Si es de carácter territorial, la información no se comparte con el orden nacional, y si es del orden nacional, la difusión y los mecanismos de seguimiento continúan siendo mecánicos, evidenciando la necesidad de automatizar los procesos de seguimiento para favorecer el monitoreo de las acciones, la sistematización de los planes e incluso la oportunidad para construir sistemas de información posdesastre en el país.

En conclusión, las lecciones aprendidas posdesastre dejan claro lo siguiente:

- En oposición de los imaginarios sociales, la solidaridad no es variable fundamental para reconstruir una zona donde ha ocurrido o puede ocurrir un desastre; se necesitan políticas públicas eficaces e instituciones con acciones ágiles para generar confianza en el Estado.
- En los procesos de reconstrucción y reasentamiento posdesastre se debe medir las consideraciones políticas que en muchos de los casos fueron reportadas en forma positiva y en otras negativas. Las compensaciones (m2 vivienda) siguen una tarea pendiente.
- Se requieren procesos de apropiación para formular los planes para la recuperación conectados con los instrumentos de protección financiera y los PAE para la recuperación, pues siguen siendo un pendiente por parte de los sectores involucrados en el reasentamiento y en la reconstrucción.
- Los procesos que requieren reasentamiento (moverse de un lugar a otro) demuestran ser más complejos y largos que los procesos de reconstrucción (construir vivienda en el mismo lugar), siendo la reconstrucción del tejido social el factor fundamental que más contribuye.
- Es importante prepararse ante el o los fenómenos que podrían provocar un desastre, por lo tanto, es esencial planificar y evaluar con anticipación para la toma de decisiones de ocupación territorial con visión de desarrollo.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que la Estrategia de Recuperación Resiliente se entrelaza con la Estrategia Nacional de Emergencia (señalada en el artículo 35 de la Ley 1523 de 2012) en la medida en que, cuando se materializan las consecuencias de un desastre, se ponen en marcha las medidas establecidas en la Estrategia Municipal, Distrital, Departamental y Nacional de Respuesta (ENRE, EDRE, EMRE), acciones que pueden tomar días o semanas. Entre estas medidas se cuenta la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN), una evaluación inicial y rápida, armonizada con el Registro Único de Damnificados (RDU). El objetivo de esta evaluación es activar los servicios de respuesta a emergencias necesarios para garantizar el bienestar y la protección de la vida de la población afectada. Los resultados de esta evaluación son el insumo fundamental para identificar las medidas de rehabilitación o de recuperación temprana necesarias, así como para priorizar evaluaciones detalladas de los daños, pérdidas, riesgos asociados, impactos



UNGRD
Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

y necesidades para la reconstrucción a mediano y largo plazo para mejorar las condiciones de desarrollo local previas al desastre.

Los eventos de desastre pueden ser intensivos o extensivos y generan afectación local o nacional, por tanto, definen el alcance de la declaratoria de desastre o calamidad e implican niveles de recuperación diferenciales en términos espaciales, temporales, económicos, sociales y ecológicos.

Esta diferenciación permite comprender que los procesos de recuperación no ocurren de manera estrictamente secuencial y hace visible la necesidad de fortalecer la generación y uso de información oportuna, de manera que, incluso desde la respuesta inicial se empiece la recolección de información de calidad para soportar la recuperación temprana, así como el desarrollo de evaluaciones más completas que sirvan como insumo para la reconstrucción y la reactivación económica.

Por todo lo anteriormente explicado, la UNGRD y el DNP en el marco del proceso de elaboración de la Estrategia de Recuperación Resiliente, surtieron las etapas de direccionamiento, consulta, sistematización, análisis y validación, bajo la dirección de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en los diferentes espacios de concertación entre el 2022 y 2024; la sesión extraordinaria y conjunta de las Comisiones Técnicas Asesoras de Manejo de Desastres, Reducción del Riesgo y Conocimiento del Riesgo, efectuada 28 de mayo de 2024; la sesión extraordinaria y conjunta de los Comités Nacionales para la Reducción del Riesgo, para el Conocimiento del Riesgo y el Manejo de Desastres, cuya reunión se llevó a cabo en una sola sesión mediante la modalidad conjunta y ampliada el día 16 de julio de 2024.

En el curso de las etapas de consulta y validación de la Estrategia Nacional de Recuperación Resiliente fue conocida y comentada por los sectores, Ministerios, Departamentos administrativos, establecimientos públicos y demás entidades del orden nacional que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y por los Comités Nacionales de que tratan los artículos 19 a 25 de la Ley 1523 de 2012 de tal modo que, la Estrategia Nacional recibió la difusión y publicidad necesarias, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1081 de 2015.

Asimismo, resultado del proceso de la Estrategia Nacional de Recuperación Resiliente fue puesta a consideración por parte del Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, ante el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, instancia que, en sesión extraordinaria realizada, aprobó la Estrategia.

Por consiguiente y de conformidad con lo establecido en los artículos 3° y 8° de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.14. del Decreto Reglamentario Único 1081 de 2015, el contenido del presente Decreto junto con su memoria justificativa fue publicado durante 2024 y 2025, en el sitio web de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres del 19 julio al 4 de agosto de 2024 y del 19 de agosto al 2 de septiembre de 2025, y en la página web del DAPRE del 15 noviembre al 06 de diciembre de 2024 y del XX de agosto al XX de septiembre de 2025, para conocimiento y posteriores observaciones de la ciudadanía y los grupos de interés, las cuales fueron resueltas mediante el correspondiente informe que se encuentra debidamente

publicado en la sección normativa del sitio web de la entidad originadora de la norma y la entidad cabeza de sector.

En virtud de lo expuesto, se hace necesario adicionar el Capítulo 9 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Todos los sectores, Ministerios y sus entidades adscritas, Departamentos administrativos, establecimientos públicos, entidades territoriales según lo establece la Ley 1523 de 2012 en sus Artículos 8, 9 y 12 y demás entidades del orden nacional que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

- **Constitución Política de Colombia**

Artículo 2° “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en **Colombia**, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Artículo 79. “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

Artículo 189 “Corresponde al presidente de la República como Jefe de Estado, jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

... 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

- **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”

Artículo 2°. De la responsabilidad. La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de



UNGRD
Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades.

Artículo 4º, numeral 15. *Manejo de desastres: es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación*

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

Artículo 10. *El presidente de la República como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, tiene las competencias constitucionales y legales para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en todo el territorio nacional.*

Artículo 33. *“Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Es el instrumento que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante los cuales se ejecutan los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, en el marco de la planificación del desarrollo nacional.*

Parágrafo. *El Plan Nacional de Gestión del Riesgo abordará las acciones necesarias para la identificación y análisis del riesgo, el monitoreo de los factores de riesgo, la comunicación del riesgo, la reducción de los factores de riesgo mediante la intervención correctiva y prospectiva, la protección financiera, la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción; sistemas de información, consolidación de la política nacional de información geográfica y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales – ICDE y el fortaleciendo institucional, entre otras”.*

Artículo 38. *“Incorporación de la gestión del riesgo en la inversión pública. Todos los proyectos de inversión pública que tengan incidencia en el territorio, bien sea a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, deben incorporar apropiadamente un análisis de riesgo de desastres cuyo nivel de detalle estará definido en función de la complejidad y naturaleza del proyecto en cuestión. Este análisis deberá ser considerado desde las etapas primeras de formulación, a efectos de prevenir la generación de futuras condiciones de riesgo asociadas con la instalación y operación de proyectos de inversión pública en el territorio nacional.*

Parágrafo. *Todas las entidades públicas y privadas que financien estudios para la formulación y elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo regional y urbano, incluirán en los*



contratos respectivos la obligación de incorporar el componente de reducción del riesgo y deberá consultar los lineamientos del Plan aprobado de Gestión del Riesgo del municipio o el departamento en el cual se va ejecutar la inversión”.

Artículo 50. Parágrafo 1°. *“El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizará que en todo momento el Fondo Nacional cuente con recursos suficientes que permitan asegurar el apoyo a las entidades nacionales y territoriales en sus esfuerzos de conocimiento del riesgo, prevención, mitigación, respuesta y recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción y con reservas suficientes de disponibilidad inmediata para hacer frente a situaciones*

Parágrafo 2°. *Los recursos del Fondo Nacional se orientarán, asignarán y ejecutarán con base en las directrices que establezca el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y con las previsiones especiales que contemplen los planes de acción específicos para la rehabilitación, reconstrucción y recuperación”.*

Artículo 53. *“Apropiaciones presupuestales para la gestión del riesgo de desastres. Las entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital y municipal que hacen parte del sistema nacional, incluirán a partir del siguiente presupuesto anual y en adelante, las partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres”.*

Artículo 61. *“Plan específico para la recuperación. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.*

Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen.

Parágrafo 1°. *El plan de acción específico, en relación con la rehabilitación y la reconstrucción, deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente en armonía con el concepto de seguridad territorial.*

Parágrafo 2°. *El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuando se derive de una declaratoria de desastre. Por las oficinas de planeación o entidad o dependencia que haga sus veces, dentro del respectivo ente territorial, cuando se trate de declaratoria de calamidad pública; los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.”*

 UNGRD Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
--	--------------------------------------

Y el capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 señala el régimen especial para situaciones de desastre y/o calamidad pública.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

- **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”, se encuentra vigente.*
- **El Decreto 1081 de 2015** *“Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”, se encuentra vigente.*

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

No aplica.

3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No hay pronunciamientos de órganos de cierre que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.

3.5. Circunstancias jurídicas adicionales

No se presentan circunstancias jurídicas adicionales.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No aplica

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No aplica.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No se requiere la elaboración de un estudio de impacto ambiental y ecológico, ni de afectación sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

No aplica.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria
(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)

 UNGRD Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
--	--------------------------------------

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>No aplica</i>
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>No aplica</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>No aplica</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>No aplica</i>

Aprobó:

CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS
Director General
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

ANGIE LIZETH RODRÍGUEZ FAJARDO
Directora General
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Elaboró: Lizeth Abril / Contratista Subdirección para la Reducción del Riesgo UNGRD
Carolina Salgado / Contratista Subdirección para la Reducción del Riesgo UNGRD
Revisó: Nelson Hernández Marulanda / Profesional Especializado Subdirección de Red
María Carolina Morales / Contratista Oficina Asesora Planeación e Información UN
Laura Sepúlveda / Contratista Oficina Asesora Jurídica UNGRD
Juan Camilo Torres / Contratista Oficina Asesora Jurídica UNGRD
Adriana Botia / Contratista FNGRD Subdirección para la Reducción del Riesgo UN
GRD

Revisó: Paula Robledo Silva / Secretario Jurídica de la Presidencia de la República
Rubén Darío Calderón
Jaramillo / Asesor
Secretaría Jurídica
DAPRE

Aprobó: María Constanza Meza Elizalde / Subdirectora para la Reducción del Riesgo UNGRD

Isabel Cristina Arboleda López / Jefe de Oficina Asesora de Planeación e Información UNGRD
Jorge Alejandro Maldonado / Jefe de Oficina Asesora Jurídica UNGRD