



**UNGRD**  
Unidad Nacional para la Gestión  
del Riesgo de Desastres

## FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

<b>Entidad originadora:</b>	UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - UNGRD
<b>Fecha:</b>	12/09/2024
<b>Proyecto de Decreto:</b>	Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley 1523 de 2012.

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

Colombia está ubicada al noroccidente de América del Sur en la línea equinoccial de la zona tórrida, su extensión territorial es de 1.141.748 km<sup>2</sup>, mientras que su extensión marítima corresponde a 928.660 km<sup>2</sup>. Además, cubre el espacio geográfico que se forma entre la Gran Selva Amazónica, Panamá y los océanos Pacífico y Atlántico, de los cuales recibe fuertes influencias climáticas, siendo en adición cruzada por la Gran Cordillera de los Andes, lo que permite en nuestro país una amplia variedad de pisos térmicos y ecosistemas. Para completar el panorama, el país se localiza dentro de una de las zonas sísmicas más activas de la tierra, pues en esta región convergen las placas tectónicas de Nazca y del Caribe contra la placa Suramericana, sin haber mencionado aún los efectos del cambio climático en la región, así como la deforestación y el movimiento interno de personas debido al impacto del conflicto armado, lo que ha generado una redistribución de las zonas de cultivo lícitos e ilícitos, el desplazamiento del hábitat de la fauna por la devastación forestal y el crecimientos de cinturones de pobreza alrededor de los centros urbanos.

Esta ubicación geográfica privilegiada en el mundo, además de hacer de nuestro país, uno de los más ricos en ecosistemas y climas a nivel mundial, también hace que Colombia sea particularmente vulnerable a una amplia variedad de situaciones que pueden poner en peligro su población, infraestructura, identidad cultural y biosfera.

En este contexto, la implementación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias - ENRE-, surge como el pilar fundamental para desarrollar el marco de actuación para la implementación de acciones oportunas y eficaces frente a situaciones de crisis o desastres en el territorio nacional. Conscientes de la necesidad de contar con un marco sólido que permita al gobierno nacional, regional, distrital y local actuar de forma articulada, el presente decreto tiene como propósito establecer los lineamientos que orientan las acciones de respuesta en situaciones de emergencia, preservando la vida, los derechos y la dignidad de la población de acuerdo con la Carta Magna Colombiana y los artículos 1º y 36 de la Ley 1523 de 2012.

Son muchos los antecedentes de desastres que, en Colombia, han causado la pérdida de vidas, salud y bienes a muchas personas, sin mencionar el impacto directo e indirecto que estos desastres han causado a la economía del país. Como antecedentes podemos nombrar algunos de los sucesos que han marcado trágicamente la historia reciente del país, así:

- Terremoto y Tsunami, 1979: este fue un poderoso terremoto registrado el miércoles 12 de diciembre de 1979 a las 2:59 a. m., con epicentro localizado en el Océano Pacífico a 75 kilómetros de la costa de Tumaco y una magnitud de 8,1 en la escala de Richter.

Este sismo originó un poderoso tsunami que afectó las costas de los departamentos de Nariño y Cauca, especialmente la zona comprendida entre Guapi y San Juan de la Costa. Los registros indican que las fuertes olas arrastraron a su paso personas, animales, viviendas y enseres. Un informe de la Defensa Civil reveló que en toda la costa se presentaron 454 muertos y más de 1.000 personas heridas, igualmente resultaron afectadas más de 2.000 casas y más de 3.000 quedaron completamente destruidas.

- Avalancha de Armero, 1985: la tragedia de Armero fue un desastre ocurrido el miércoles 13 de noviembre de 1985, a las 09:09 p.m., producto de la erupción del volcán Nevado del Ruiz, afectando los departamentos de Caldas y Tolima. El saldo de víctimas fue de 25.000 personas fallecidas y miles de heridos. Este alto número de afectados se atribuye en gran manera a la poca atención que se prestó por parte del gobierno nacional, de la época, a las alertas que se recibieron por parte de diferentes organismos vulcanológicos y a la falta de preparación en emergencias frente a un desastre de esa magnitud en el país.

- Sismo de Popayán, 1983: el 31 de marzo de 1983, a las 8:12 a.m., en Popayán, Departamento del Cauca, se presentó un sismo de magnitud 5.6, que destruyó gran parte de la ciudad, dejando en sus 18 segundos de duración un saldo de 1.500 personas heridas y 250 fallecidas, 4.964 construcciones destruidas, 13.796 viviendas con daños muy graves y tuberías de agua potable rotas, lo que originó la falta del líquido por varios días generando problemas de salud pública en la región.

- Tormenta Tropical Joan, 1988: Ciclón tropical inusual que se formó en el Atlántico y pasó por la Costa Caribe Colombiana en octubre de 1988, dejando en nuestro país un saldo de 25 fallecidos, 27.000 personas sin hogar y daños por un valor que ascendieron a los mil millones de pesos.

- Fenómeno del niño entre 1990 y 1994: se presentó en nuestro país como una baja significativa de las lluvias en las regiones Andina y Caribe. Este evento puso en evidencia graves errores de planificación estatal y sectorial que originaron 13 meses de racionamiento de energía por 8 horas diaria, en todo el país.

- Avalancha en el Cauca, Rio Páez, 1994: el 6 de junio de 1994, siendo las 03:47 p.m., en el Departamento del Cauca se presentó un sismo superficial de magnitud 6.8, el cual sumado a factores como la temporada de lluvias, la topografía de la zona y la deforestación, contribuyeron a la ocurrencia de más de 3.000 deslizamientos y avenidas torrenciales.

Estos fenómenos que se desarrollaron en razón al sismo inicial, fueron los que generaron la mayor pérdida de vidas: 1.100 del total de 1.120 personas fallecidas, pues solo 20 murieron como

consecuencia directa del sismo. Igualmente, se reportaron 1.600 familias desplazadas y 7.925 familias afectadas en el departamento de Cauca y Huila.

- Huracán Mathew, 2016: entre el 30 de septiembre y 1 de octubre de 2016, este huracán de categoría 5 pasó frente a la península de La Guajira, en la Costa Norte, cobrando la vida de una persona en el municipio de Uribia a causa de las corrientes de agua provocadas por las fuertes lluvias. Este fenómeno ocasionó inundaciones y gran oleaje en toda la costa norte colombiana, obligando a que varios pueblos fueran evacuados.
- Avenida torrencial en Mocoa, Putumayo, 2017: el viernes 31 de mayo, las fuertes lluvias en el sector produjeron el desbordamiento de los ríos Mulato, Sancoyaco y Mocoa, lo que originó que, en la madrugada del sábado 1 de abril, se presentara una avenida torrencial que afectó la mayoría del municipio, arrojando un saldo de 329 víctimas fatales, 70 desaparecidos y 7.600 familias afectadas.
- Huracán IOTA en San Andrés, Santa Catalina y Providencia, 2020: en la madrugada del 16 de noviembre el huracán IOTA, de categoría 5, pasó por las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, originando lluvias torrenciales que terminaron en la destrucción masiva de los municipios de Providencia y Santa Catalina, destrucción ponderada por el gobierno de la época, bajo el Decreto 1472 de 2020, en el 98%, además, dejando como saldo 4 personas fallecidas, 5.000 personas damnificadas en Providencia y cerca de 700 damnificados en San Andrés. En Providencia entre 1.900 y 2.000 viviendas quedaron destruidas, hubo ausencia de agua potable y saneamiento básico, daños graves en infraestructura hospitalaria, educativa y comercial, así como daños ambientales, que impactaron gravemente el orden económico y social de su población (IDEAM, 2020)
- Fenómeno La Niña, 2022 - 2023: ante la difícil situación presentada a lo largo y ancho del país por la temporada de lluvias, particularmente en amplios sectores de las regiones Andina, Caribe y Pacífica, así como en zonas de los piedemontes, originando a una mayor ocurrencia de eventos como inundaciones, deslizamientos de tierra, avenidas torrenciales, crecientes súbitos, vendavales y tormentas eléctricas, el Gobierno Nacional con el fin de conjurar la emergencia, mediante Decreto 2113 de 2022 declaró la situación de desastre nacional, cuya vigencia se encuentra prorrogada por medio del Decreto 1810 de 2023.
- Fenómeno El Niño 2023- 2024: ante el reporte de seguimiento al Fenómeno El Niño elaborado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que dio cuenta que para el periodo comprendido entre el 3 de noviembre y el 24 de enero de 2024, se presentaron afectaciones en 5 departamentos y 32 municipios, consistentes en 323 incendios forestales, 6 sequías, 2 heladas, con una afectación de 6.723 hectáreas, 69 municipios con desabastecimiento de agua potable y 44.954 personas afectadas que conforman 16.233 familias, que condujeron a que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 037 de 2024 declaró la existencia de una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional.

Este listado es meramente enunciativo ante la gran cantidad de eventos antrópicos y no antrópicos, que han afectado a Colombia en las últimas décadas, impactando profundamente la seguridad y la tranquilidad de la población y significando grandes desafíos para la recuperación ante cada uno de estos eventos, al punto que hay procesos que aún se encuentran en marcha.

Por lo que la oportunidad para desarrollar esta estrategia se centra en la necesidad de entregar a los gobiernos locales y distritales, bases sólidas para la correcta gobernanza del riesgo en el territorio nacional. Es así que, la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias – ENRE, se constituye en el instrumento de coordinación interinstitucional, cuyo alcance abarca desde la definición de roles y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno<sup>1</sup>, hasta la estructuración de servicios básicos de respuesta, con el propósito de brindar una atención integral y eficiente durante las fases de emergencia, y la identificación de los ejes de articulación con la rehabilitación y reconstrucción. En este contexto, esta estrategia es el documento referente en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta del país, buscando proteger y salvaguardar los derechos de las personas, así como los bienes públicos, privados y la infraestructura vital de nuestra sociedad.

La conveniencia de este instrumento de política nacional de gestión del riesgo de desastres, radica en que no solo busca trazar la ruta para la atención de los eventos asociados a la naturaleza y/o a las acciones sociales que impactan a las comunidades humanas, sino también a los ecosistemas y animales que comparten nuestro entorno. En este sentido, la inclusión de los animales, como seres vivientes con necesidades específicas durante las emergencias, refleja la responsabilidad social, así como el enfoque holístico y ético de la gestión de riesgo de desastres.

Adicionalmente, la adopción de esta estrategia garantiza la compilación de directrices que permiten accionar una respuesta coordinada y eficiente ante emergencias y desastres de alcance nacional o local, toda vez que define los niveles de emergencia y crea un modelo de gestión orientado a la toma de decisiones estratégicas y políticas de acuerdo con la magnitud de los eventos, adicionalmente, establece los protocolos de respuesta así como las funciones de soporte, asegurando un enfoque equitativo, diferenciado y colaborativo entre entidades públicas y privadas.

Finalmente, corresponde a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres la elaboración de esta estrategia y al Gobierno Nacional adoptarla mediante Decreto Presidencial, previa aprobación del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, para que en consonancia con este instrumento las autoridades departamentales, distritales y municipales puedan formular, concertar y actualizar sus estrategias para la respuesta a emergencias a nivel territorial, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales, de acuerdo con lo previsto en los artículos 36 y 37 de la Ley 1523 de 2012, cuya actualización incorporará la información pertinente y suficiente que deberán suministrar las entidades públicas y privadas responsables de la formulación y ejecución de los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas (PGRDEPP) que desarrollen sus actividades en el territorio nacional, 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 debido

<sup>1</sup> Niveles de Gobierno: Sectores, Departamentos y Municipios

a eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.3.1.5.2.3.1. del Decreto 1081 de 2015, para garantizar la adecuada articulación y armonización territorial, sectorial e institucional con los diversos instrumentos de planificación de la gestión del riesgo a nivel territorial y nacional.

## **2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

Esta estrategia encuentra su ámbito de aplicación en los sectores de gobierno y sus entidades adscritas, así como en los entes territoriales de los 32 departamentos, los distritos especiales y los 1.103 municipios.

## **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 afectarla. 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 35.** *Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias. La estrategia nacional para la respuesta a emergencias es el marco de actuación de las entidades del sistema nacional de gestión del riesgo para la reacción y atención de emergencias. Se refiere a todos los aspectos que deben activarse por las entidades en forma individual y colectiva con el propósito de ejecutar la respuesta a emergencias de manera oportuna y efectiva.*

**Parágrafo.** *La estrategia nacional para la respuesta a emergencias, como una acción de preparación para la respuesta que busca la efectividad de la actuación interinstitucional, en los tres*

niveles de gobierno, se centrará principalmente en la optimización de la prestación de servicios básicos durante la respuesta como accesibilidad y transporte, comunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública, información geográfica, el manejo general de la respuesta y definición de estados de alerta, entre otros.

**Artículo 36.** Elaboración de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, es la instancia encargada de elaborar la estrategia nacional para la Respuesta a emergencias con los insumos provenientes de los tres comités nacionales de gestión del riesgo y de los consejos territoriales.

La Unidad presentará el plan al Consejo Nacional de gestión del riesgo para su aprobación, así como las actualizaciones del mismo anualmente. La decisión aprobatoria deberá contar con la mitad más uno de los asistentes al consejo nacional, incluido el voto afirmativo del Presidente de la República o su delegado.

La estrategia nacional y sus actualizaciones serán adoptadas mediante decreto expedido por el Presidente de la República, en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley.

**Artículo 37.** *Planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo y estrategias de respuesta.* Las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertarán con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley.

Parágrafo 1°. Los planes de gestión del riesgo y estrategias de respuesta departamentales, distritales y municipales, deberán considerar las acciones específicas para garantizar el logro de los objetivos de la gestión del riesgo de desastres. En los casos en que la unidad territorial cuente con planes similares, estos deberán ser revisados y actualizados en cumplimiento de la presente ley.

Parágrafo 2°. Los programas y proyectos de estos planes se integrarán en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo, según sea el caso.

**Decreto 4147 de 2011** “Por medio de la cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”, donde se expiden funciones para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD.

**Decreto 2672 de 2013** “por el cual se modifica parcialmente la estructura de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”.

**Decreto Presidencial 1273 del 2020:** “Por el cual se modifica el Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, en relación con las directrices generales de técnica normativa”.

### **3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

- **Artículos 35 y 36 de 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”, se encuentran vigentes.

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

La expedición de este decreto no deroga, subroga, modifica, adiciona o sustituye ninguna ley.

### **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**

Si bien el inciso segundo del artículo 36 de la ley 1523 del 24 de abril de 2012, indica que la elaboración de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias debería ser adoptada en un plazo no mayor a noventa (90) días después de la sanción de esa ley (que se dio en abril de 2012), nos encontramos con que han transcurrido más de 12 años sin que dicho instrumento de planificación haya sido elaborado y adoptado en la forma exigida por la citada norma.

### **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 hay estudios técnicos que revisar sobre el tema.

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
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>	N/A
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>	X
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>	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	N/A

**Aprobó:**

**CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS**  
**Director General**

**LAURA CAMILA SARABIA TORRES**  
**Directora Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**

**Elaboró:** Carmen Elena Pabón Tarazona / Profesional Especializado Oficina Asesora de Planeación e Información  
Osiris Moreno Calle / Contratista FNGRD Oficina Asesora de Planeación e Información  
Laurie Herrera Lamir / Contratista FNGRD Oficina Asesora de Planeación e Información  
María Carolina Morales Buelvas / Contratista UNGRD Oficina Asesora de Planeación e Información

**Revisó:** Isabel Cristina Arboleda López / Jefe de Oficina Asesora de Planeación e Información  
Juan Camilo Torres / Contratista FNGRD  
Jorge Alejandro Maldonado Gutiérrez / Jefe de Oficina Asesora Jurídica  
Rubén Darío Calderón / Asesor Secretaría Jurídica DAPRE  
Paula Robledo / Secretaria Jurídica DAPRE