

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY _____

“Por medio de la cual se modifica la Ley 1523 de 2012 y se dictan otras disposiciones”

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	2
2. CONTEXTO ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO.	5
2.1. Desenfoque institucional dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	5
2.1.1. Entidades relacionadas directamente con la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres	8
2.1.2. Entidades relacionadas de forma indirecta con la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres	9
2.1.3. Resumen del marco institucional actual en el ordenamiento colombiano.....	10
2.2. Contexto Internacional.....	11
2.2.2. Primer caso de éxito: Japón.....	12
2.2.5. Experiencias complementarias consideradas exitosas	17
2.3. Necesidades de la población colombiana respecto de la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres.....	20
2.3.1. Eventos de origen meteorológico y climático	22
2.3.2. Efectos de la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo en el pueblo colombiano	26
2.4. Articulación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	29
3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES, JURISPRUDENCIALES Y LEGALES	33
4. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY	41
5. IMPACTO FISCAL	42
7.1. Gasto Público del Sector Adaptación y Respuesta (vigencia 2025)	¡Error! Marcador no definido.
7.2. Creación de estampilla para la gestión del riesgo de desastres ...	¡Error! Marcador no definido.
7.3. Gasto Público del Instituto Nacional de Conocimiento - INC.....	¡Error! Marcador no definido.

1. INTRODUCCIÓN

El proyecto de Ley que el Gobierno Nacional somete a consideración del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política y el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, tiene por objeto la creación del Departamento Administrativo de Adaptación y Riesgo (DAR) y la adopción de los elementos de su estructura orgánica, así como adecuar el diseño institucional existente.

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 de creación del Departamento Administrativo de Adaptación y Riesgo (DAR) tendría como objeto la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo, 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). En este sentido, es necesario realizar un rediseño institucional derivado de la oportunidad existente para concentrar los esfuerzos del andamiaje institucional para la protección de las vidas.

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

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

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.

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 invernadero², 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 Germanwatch³ (2021). Esta vulnerabilidad se manifiesta de forma creciente en:

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

² (IDEAM, 2018)

³ Índice Global de Riesgo Climático de Germanwatch (2021)

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:

- (i) Integración: entidades públicas, entidades privadas con ánimo y sin ánimo de lucro y la comunidad;
- (ii) 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
- (iii) 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

CATEGORÍAS	FACTORES	INFLUENCIA	PRIORIZACIÓN(De 1 a 10)	PUNTUACIÓN (promedio)
POLÍTICA	No se prioriza la gestión del riesgo en la agenda pública territorial	Alta	5	6,6
	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 del instrumento "Declaratoria de emergencia y desastre nacional"	Alta	6	
	Desarticulación e inoperancia 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	
	Dificultades en la planeación y ejecución del presupuesto	Alta	10	
ECONÓMICO	Presupuesto insuficiente para la gestión del riesgo de desastres en el país	Alta	10	6,0
	Realidad fiscal del país	Alta	8	
SOCIAL	Desconocimiento de la responsabilidad Art. 2	Media	6	7,7
	Alta vulnerabilidad y mayor exposición a las amenazas que afecta la resiliencia de las comunidades	Alta	10	
	Reputación desfavorable 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	8	7,5
	Ausencia de interoperabilidad en los sistemas de información disponibles.	Media	7	
ECOLÓGICO	Recurrencia de eventos de mayor duración, intensidad y frecuencia	Alta	8	9,0
	Colombia presenta un alto riesgo de vulnerabilidad climática	Alta	10	
LEGAL	Duplicidad de funciones entre algunas 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 patrimonio autónomo 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:

- (i) 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.

- (ii) 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.

(iii) 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:

(i) 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.

(ii) 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.

(iii) 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 NASKIWE	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 AEROSPAECIAL 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 $\approx 0.40-0.45$; readiness $\approx 0.30-0.40$)
- **Honduras, Guatemala, El Salvador** (vulnerabilidad alta, readiness baja <0.35)
- **Bangladesh** (vulnerabilidad ≈ 0.42 ; readiness $\sim 0.30-0.35$)

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:

- **Honduras y Bangladesh:** ambos sufren inundaciones, huracanes/ciclones y daños agrícolas.
- **Filipinas:** frecuentes tifones e impacto en sectores rurales y costeros.
- **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.

- Atención inmediata (Respuesta y Emergencias)
- 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:

- Atención inmediata (Respuesta y Emergencias)
- 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

- Arco de **coordinación horizontal y vertical**: ministerios, entidades nacionales, gobiernos locales, sector privado y comunidades.
- 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” multisectorial⁴

- **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)

- Establecido en 1972 bajo el Ministerio de Recursos Hídricos.
- Opera con 109 estaciones y 61 centros de pronóstico, cruciales para la respuesta temprana ante inundaciones.
- 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)
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)**

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

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 periódicos⁵.

⁵ ap-plat.nies.go.jp.

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:

- BCCTF actúa como plataforma semilla nacional.
- GCF y multilaterales escalan proyectos con financiamiento externo y estándares fiduciarios internacionales.
- El sector privado entra a través de mecanismos como garantías, microcréditos, cofinanciamiento y participación técnica.
- 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.

- Cumple con la **Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER, 2009)**, coordinando la acción climática con la gestión de desastres.
- Tiene una Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC) dentro del SERNA, apoyada por un Comité Interinstitucional asesor al Presidente.
- COPECO (Comisión Permanente de Contingencias) coordina respuestas a emergencias bajo SINAGER.
- El NAP y la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) se enmarcan en la Agenda Climática 2030, alineados con los ODS.
- 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.
- 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
 - Incluye sistemas de **observación meteorológica, alertas tempranas, infraestructura verde-gris**, y enfoque por regiones clave (Yangtsé, Cuenca Amarilla, ciudades clave, zonas costeras).
 - 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=EgRIZGdlKgYIABBF GDkyBggAEEUYOdIBBzMwNGowajSoAgiwAgE&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=EgRIZGdlKgYIABBF GDkyBggAEEUYOdIBBzMwNGowajSoAgiwAgE&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 lluvias⁶.

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 Daños⁷.



(Gráfica 2, propuesta)

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.

⁶ (DNP, 2024 a partir de UNGRD, 2023).

⁷ DNP 2025).

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>

- 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 Caribe¹⁰.

- 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 implementen¹¹.

- 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 pobreza¹².

2.3.1. Eventos de origen meteorológico y climático

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.

¹² Fondo Adaptación, Informe de Gestión 2023.

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 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 transitaban 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.

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,

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).

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 afectadas¹⁴.

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 - UPR, 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 \$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

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

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 impactos 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 pérdidas) por sector en millones de pesos.

SECTOR	DAÑOS	PERDIDAS MILLONES PESOS
SOCIAL	9.408.101	873.847
Salud	24.889	871
Educación	2.604.6301	74.713
Vivienda	6.628.001	779.641
Cultura	150.581	18.622
PRODUCTIVO	-	8.631.482
Agricultura	-	8.482.324
Pecuario y pesca	-	149.158
INFRAESTRUCTURA	1.035.974	292.061
Transporte	527.271	282.409
Agua y Saneamiento	454.541	7.011
Energía	53.707	2.615
Telecomunicaciones	455	26
AMBIENTE	22.882	-
TOTAL	10.466.957	9.797.390

(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.

2.4. Articulación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Ante las necesidades previstas en páginas anteriores; la consolidación de un **sector de adaptación y respuesta como herramienta para hacer frente al cambio climático** resulta vital ya que permitiría estructurar una respuesta estatal efectiva, coherente y sostenible. Es necesario considerar la creación del Departamento Administrativo de Adaptación y Riesgo, así como la articulación del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Esta creación y articulación buscará corregir ese vacío estructural y responder de manera ordenada, efectiva y anticipada a los impactos del cambio climático. Este sector tendría como principales objetivos:

- Formulación de política pública unificada de riesgo y adaptación: Construir un marco legal robusto y vinculante, con metas, presupuestos y herramientas unificadas.
- Planificación y articulación multisectorial: Establecer un sistema de gobernanza que integre a todos los sectores bajo una estrategia nacional de resiliencia.
- Gestión territorial con enfoque diferencial: Acompañar a municipios en la implementación de sus planes de adaptación con base en sus realidades socioambientales.
- Movilización de recursos financieros: Obtención y movilización de recursos financieros para la adaptación y el riesgo con múltiples fuentes: recursos públicos, cooperación internacional y sector privado.
- Fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias: Impulsar programas de formación, asistencia técnica y redes de conocimiento en todos los niveles.
- Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas: Establecer indicadores comunes, mecanismos de seguimiento público y evaluación de impacto.

Por lo que se propone la consolidación del sector fundamentado por los siguientes actores:

- (i) Departamento Administrativo de Adaptación y Riesgo (DAR);
- (ii) Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
- (iii) Fondo Adaptación
- (iv) Corporación Nasa KiWe
- (v) Defensa Civil
- (vi) Dirección Nacional de Bomberos

No obstante, lo anterior, el sector implicaría que se conformará con unas entidades adscritas al Departamento Administrativo para la Gestión del Riesgo de Desastres de la siguiente manera:

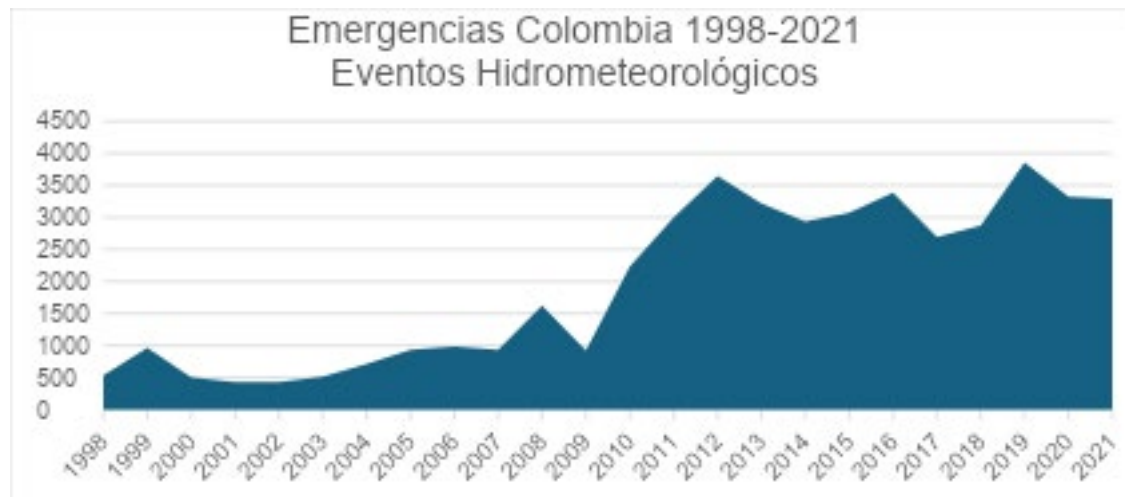
- a. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
- b. Fondo Adaptación
- c. Corporación Nasa KiWe

Esto implicaría modificar dos elementos esenciales, la naturaleza jurídica del Fondo Adaptación asimilable a la de un Establecimiento Público para ser una Agencia Especial.

El Fondo Adaptación: Institucionalidad básica de la recuperación

En Colombia, la acción de recuperación como consecuencia de las afectaciones de eventos de gran magnitud ha sido resuelta a través de la constitución de una entidad específica, que se encarga de liderar y coordinar la acción institucional para la reconstrucción de infraestructuras y equipamientos, así como para recuperar procesos económicos o para impulsar otras actividades productivas, al igual que para lograr la generación las capacidades de las organizaciones y las personas.

La realidad actual en relación con las afectaciones que se presentan en el país es que considerando el periodo 1998- 2021, el promedio anual de emergencias asociadas a condiciones hidrometeorológicas es de 1.959, es decir más de cinco emergencias por día y con cobertura superior al 50% de los municipios del país cada año. Ver gráfica. Cabe anotar que antes de 2010, el promedio de los 20 años anteriores fue de 790 emergencias/año.



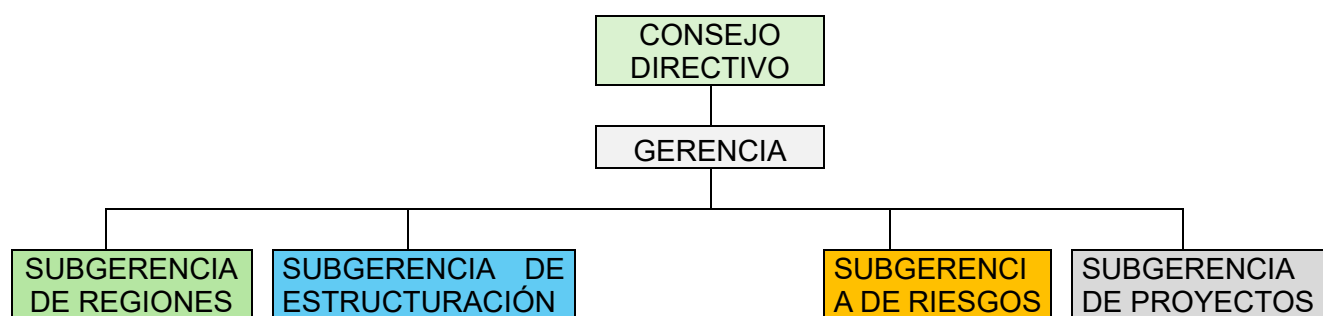
(Gráfica 3)

Bajo una situación de gran impacto, amplia cobertura territorial y efectos de alta permanencia, en el año 2011 se crea el Fondo Adaptación, para enfrentar afectaciones a servicios, viviendas, infraestructura, equipamientos y actividades productivas, a lo largo del país, como consecuencia de la influencia de un fenómeno La Niña de gran intensidad.

Como se observa en la gráfica anterior, a partir de lo sucedido en el periodo 2010- 2011, el país, prácticamente no ha reducido el número de emergencias reportadas, teniendo en promedio 3127 emergencias/año (9 emergencias/día).

Si bien corresponde al Fondo liderar la recuperación por los efectos de La Niña, es necesario indicar que las acciones de este macroproceso, no son las mismas en intensidad, duración, en tipo de intervención, pues además la gestión institucional, está modelada por las capacidades de las autoridades, las organizaciones sociales, las comunidades, las condiciones biofísicas, el tipo de afectación, el comportamiento de los eventos detonantes en cada región o territorio, los aspectos culturales, demográficos, entre otros.

Para enfrentar el proceso de recuperación país, así como las particularidades de los territorios, el Fondo organizacionalmente estableció un esquema de administración, a partir de una gerencia, subgerencias y equipos de trabajo:



(Gráfica 4)

De manera básica se puede indicar que corresponde a la **Subgerencia de Regiones**, garantizar la participación de las autoridades y los demás actores del territorio, para facilitar al fondo el conocimiento de necesidades y expectativas de las regiones. En consecuencia, le corresponde garantizar que los proyectos cumplan los propósitos propuestos.

Para cumplir sus funciones cuenta con un equipo de trabajo denominado, gestión socioeconómica para la adaptación.

La **Subgerencia de estructuración**, soporta a la entidad en la evaluación de proyectos presentados al Fondo, al igual que en la conformación de programas y proyectos que la entidad va a ejecutar. Asegura que las propuestas de las áreas misionales se hagan en el marco de presupuestos y realidades del mercado que reduzcan el riesgo residual de la implementación.

Otro rol importante tiene que ver con la determinación de requerimientos para la gestión predial, manejo ambiental y social de los proyectos, así como, el apoyo en la búsqueda de fuentes de financiación.

Por su parte la **Subgerencia de Proyectos**, lidera la acción con los sectores, para lo cual entre otras acciones desarrolla directrices y lineamientos, identifica proyectos integrales para la recuperación, supervisa y controla proyectos de gran envergadura.

Finalmente, la Subgerencia de Riesgos, es responsable de la incorporación de la gestión de riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, en la estructuración de proyectos, de forma tal que no reproduzcan las condiciones de vulnerabilidad y fortalezcan la capacidad de recuperación de las comunidades tras los desastres.

También le corresponde, dar soporte a la entidad en la producción y manejo de la información relacionada con la evaluación del riesgo residual, así como los relacionadas con las amenazas y vulnerabilidades de los territorios, en coordinación con las entidades públicas y privadas que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Como se denota en la descripción del organigrama misional, el Fondo se ha dispuesto para coordinar, asesorar, gestionar y ejecutar procesos de recuperación de los territorios. En tal sentido, en la planeación estratégica 2023- 2026, se estableció como misión lo siguiente: “Somos una entidad que contribuye a la gestión del riesgo, **a la recuperación post desastre con visión de adaptación** innovadora al cambio climático, mediante la estructuración y ejecución de proyectos integrales y sostenibles, con enfoque participativo, de justicia ambiental, integral e intersectorial, generando conocimiento técnico y soluciones permanentes, para aumentar la resiliencia de las comunidades y cerrar las brechas socioeconómicas que afectan a la población”. (subrayado fuera de texto).

La realidad de la dinámica de las emergencias- *principalmente en relación con recurrencia de eventos*- y sus efectos- *multisectorialidad de la afectación y magnitud*, la acumulación de los impactos negativos y las bajas capacidades territoriales- institucionales y comunitarias- que se superan cada vez con mayor frecuencia; demanda la revisión de la institucionalidad para la gestión de riesgos y adaptabilidad climática, ante lo cual a continuación se hace un planteamiento básico de un proceso de transformación como se observa en las siguientes tablas:

Estado Inicial- 2025

SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES		
ESTRUCTURA		OBSERVACIÓN
CONSEJO NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO	EJECUTIVO NACIONAL	
ENTIDAD COORDINADORA	UNGRD	Le corresponde la articulación de los niveles y con privados, organizaciones no gubernamentales y sociales. Responde por todos los procesos. El Director es ordenador de las subcuentas
PLANEACION Y EJECUCION DE PROCESOS	COMITÉS	Pueden crear comisiones técnicas

PLANEACIÓN Y OPERACIÓN TERRITORIAL	CONSEJOS TERRITORIALES	Encabeza el ejecutivo y establece un esquema de trabajo con organismos de primera respuesta
PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES Y COMUNITARIOS EN DECISIÓN	NO REGLAMENTADA	No se establece de manera explícita la participación comunitaria en Consejos, Comisiones- Solamente una Directiva Presidencial para invitar líderes
PROCESOS INTEGRALES DE RECUPERACIÓN POST DESASTRE A NIVEL NACIONAL	FONDO ADAPTACIÓN	La ley del Plan Nacional de Desarrollo amplía la acción de la entidad con relación a otros desastres diferentes a la Niña 2010- 2011.

(Tabla 6)

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) i, “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 LA CREACIÓN DE UNA ENTIDAD UNIFICADA DE 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 entidad estatal permanente, especializada y con competencias claras, que unifique las funciones actualmente dispersas en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el Fondo Nacional de Adaptación al Cambio Climático (FNACC), y diversas entidades territoriales.

La creación de esta nueva entidad no debe entenderse como una mera actuación legislativa, sino como una transformación institucional sustantiva, orientada a consolidar una política pública integral frente al desplazamiento forzado por factores ambientales. Entre sus funciones estratégicas deberían incluirse:

1. 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.
2. Coordinación interinstitucional de la atención humanitaria y protección de derechos ante emergencias climáticas, garantizando enfoques étnicos, territorial y de género.
3. 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.
4. 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.
5. Consolidación de un sistema nacional de información sobre desplazamiento ambiental, sustentado en alertas tempranas, mapas de riesgo, sistemas de monitoreo participativo y participación comunitaria.
6. 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. La creación de una entidad unificada, con capacidad técnica, presupuestal y normativa, 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 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:

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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 institucionalidad 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, la creación de una entidad unificada permitiría:

1. Gestionar de forma integral el riesgo y la adaptación climática, con competencias claras y recursos concentrados.
2. Diseñar e implementar políticas públicas que integren prevención, atención humanitaria, adaptación y reparación, superando la fragmentación actual.
3. Actuar con oportunidad y eficacia frente a emergencias derivadas de la variabilidad climática y el cambio climático.
4. Garantizar el enfoque diferencial, priorizando a las comunidades étnicas, campesinas y vulnerables expuestas al desplazamiento ambiental.
5. 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 y la transformación del territorio. La creación de una

entidad unificada que integre la gestión del riesgo y la adaptación climática no solo es constitucionalmente viable, sino 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 periodos 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.	

Definición de Ley 1931 de 2018 Cambio Climático	Definición de Ley 1523 de 2012 Gestión del Riesgo
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 propia¹⁶)

4. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 150 de la Constitución Política, en su numeral 7, establece la competencia del Congreso de la República para expedir leyes mediante las cuales se determine la estructura de la administración nacional y con las cuales se creen, suprimen o se fusionen ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional. Sin embargo, a la luz del artículo 185, numerales 15, 16 y 17, se establece que la creación de los ministerios y las entidades públicas del orden nacional del sector central de la administración pública es una competencia compartida entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, ya que se establecen como facultades permanentes del Presidente el poder suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos, modificar la estructura de los ministerios y distribuir los negocios según la naturaleza entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

La competencia compartida se manifiesta entonces con la iniciativa privativa que tiene el poder ejecutivo para proponer al Congreso de la República la creación de una nueva entidad del orden nacional, del sector central de la administración pública, manifestada de manera taxativa en los numerales 2 y 3 del artículo 142 del Reglamento Interno del Congreso y se ve reflejada en aspectos como la estructura orgánica de la nueva entidad ya que, según las Sentencias C-784 de 2004 y C-047 de 20021, corresponde al Congreso determinar la estructura orgánica para que el ejecutivo, en uso de sus facultades permanentes, pueda modificar la estructura de cada entidad con sujeción a los límites constitucionales y legales. En palabras de la Corte Constitucional:

“De acuerdo con el artículo 150, numeral 7 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República, por medio de ley, ‘[d]eterminar la estructura de la administración nacional...’ competencia que comprende, según se desprende de la misma disposición, en armonía con lo dispuesto en el artículo 121 de la Carta, la de señalar la estructura orgánica y las competencias de las entidades que se creen. A su vez, el artículo 189 de la Constitución dispone que corresponde al Presidente de la República, por un lado, ‘[c]rear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales...’ (Numeral 14), y, por otro, ‘[m]odificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.’ (Numeral 16).

La armónica interpretación de las anteriores disposiciones permite concluir que, al paso que a la ley corresponde, para determinar la estructura de la administración nacional, crear los distintos órganos que la componen, señalando para el efecto sus respectivas competencias, al Presidente de la República le corresponde, con sujeción a la ley, fijar la estructura interna de cada una de las entidades nacionales, así como el señalamiento, tanto de las plantas de personal como de las funciones especiales que correspondan a los distintos empleos.”

16

Dentro de los anteriores 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, como quiera que se trata de una iniciativa de creación de un Departamento Administrativo y que propende por organizar un sector de la Administración Pública y fortalecer su reglamentación, su presentación compete de modo exclusivo y excluyente al Ejecutivo, razón por la cual sólo puede ser dictada o reformada por iniciativa del Gobierno. Esta posición fue reiterada por la Corte Constitucional en Sentencia C-047 de 2021.

Por último, el Gobierno Nacional solicita facultades extraordinarias para la integración del Sector de Adaptación y Respuesta, esto es para adscribir o vincular al Ministerio las entidades que harían parte de él. Esta solicitud cumple con los límites temáticos, temporales, materiales y procedimentales establecidos en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política y las características que ha venido desarrollando la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto.

5. IMPACTO FISCAL

Este proyecto de Ley no genera impacto fiscal.

Cordialmente,

Armando Benedetti
Ministro del Interior