



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DECRETO NÚMERO

DE 2026

"Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 10, 36 y 90 de la Ley 1523 de 2012 y el artículo 11 de la Ley 2474 de 2025,

CONSIDERANDO:

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

Que el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia consagra que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla. Asimismo establece que, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente.

Que mediante la Ley 1460 de 2011, la República de Colombia aprobó la *"Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre"*, adoptada en Santiago de Chile el 7 de junio de 1991, instrumento internacional que establece los principios y mecanismos destinados a facilitar y coordinar la asistencia entre Estados Parte en situaciones de desastre.

Que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres fue creada por el Decreto Ley 4147 de 2011, y de acuerdo con su artículo 3° tiene como objetivo dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Continuación del Decreto *"Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"*

Que el artículo 1° de la Ley 1523 de 2012 modificado por el artículo 2° de la Ley 2474 de 2025, dispone que la gestión del riesgo de desastres *"es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres; con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas, la protección y el cuidado de los animales y al desarrollo sostenible"*.

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

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

Que el numeral 15 del artículo 4° de la ley 1523 de 2012, modificado por el artículo 4° de la Ley 2474 de 2025, establece la definición de los conceptos de emergencia, manejo de desastres, preparación y respuesta como conceptos necesarios para entender el alcance de las actividades y responsabilidades de los integrantes del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, para salvaguardar la vida de las personas y los animales impactados por situaciones adversas de origen natural y/o antrópico no intencional, así como la protección de bienes de la población

Continuación del Decreto *"Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"*

e infraestructura vital.

Que el artículo 6° de la ley 1523 de 2012 modificado por el artículo 5° de la Ley 2474 de 2025, establece los objetivos específicos del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, especialmente en los literales a. y c. del numeral 2.3., frente a la preparación y respuesta ante desastres.

Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1523 de 2012, el Presidente de la República como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, tiene las competencias constitucionales y legales para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en todo el territorio nacional.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, los Gobernadores y Alcaldes son conductores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en su nivel territorial y son competentes para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Que el numeral 3° del artículo 18 de la Ley 1523 de 2012, dispone que es función de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entiéndase: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas.

Que de acuerdo con el párrafo 3° del artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, en concordancia con el numeral 23 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales tienen la obligación de apoyar subsidiariamente a los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo en las actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en el marco de sus competencias.

Que el artículo 35 de la Ley 1523 de 2012, define a la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias como un instrumento de planificación que orienta el marco de actuación de las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para la atención de emergencias y comprende todas las acciones y procesos que deben activarse por las entidades en forma individual y colectiva con el propósito de ejecutar la respuesta a emergencias de manera oportuna y efectiva.

Continuación del Decreto *"Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"*

Que el parágrafo 1° del artículo 35 de la Ley 1523 de 2012, señala que la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, constituye una acción de preparación para la respuesta que busca la efectividad de la actuación interinstitucional, en los tres niveles de gobierno, la cual se centrará principalmente en la optimización de la prestación de servicios básicos durante la respuesta como accesibilidad y transporte, comunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública, información geográfica, el manejo general de la respuesta y definición de estados de alerta, entre otros.

Que por mandato del artículo 36 de la Ley 1523 de 2012, corresponde a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, la responsabilidad de elaborar la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias -ENRE- con los insumos provenientes de los tres comités nacionales de gestión del riesgo y de los consejos territoriales, la cual debe ser presentada al Consejo Nacional de Gestión de Riesgo para su aprobación y/o actualización, según corresponda.

Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 37 de la Ley 1523 de 2012 las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertarán con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, una estrategia para la respuesta a emergencias en su respectiva jurisdicción, en armonía con la estrategia de respuesta nacional.

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

Que el artículo 47 de la Ley 1523 de 2012, cambió la denominación del

Continuación del Decreto *"Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"*

anterior Fondo de Calamidades por la de Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD, disponiendo que el mismo continuaría funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística conforme a lo dispuesto por el Decreto 1547 de 1984, teniendo por objeto, entre otros, la administración y distribución de los recursos necesarios para la implementación y continuidad de la política de gestión del riesgo de desastres, pudiendo recibir, administrar e invertir recursos de origen estatal, de manera directa, subsidiaria o complementaria, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad, con el fin de atender a la población afectada por la ocurrencia de desastres.

Que el artículo 50 de la Ley 1523 de 2012, señala que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizará que en todo momento el Fondo Nacional cuente con recursos suficientes que permitan asegurar el apoyo a las entidades nacionales y territoriales en sus esfuerzos de conocimiento del riesgo, prevención, mitigación, respuesta y recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción y con reservas suficientes de disponibilidad inmediata para hacer frente a situaciones de desastre y que los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la administración de los bienes, derechos e intereses del fondo se someterán al régimen aplicable a las empresas industriales y comerciales del Estado, sin perjuicio del régimen de contratación previsto para las situaciones de desastres o de similar naturaleza y a evitar la extensión de los efectos.

Que el numeral 3° del artículo 51 de la Ley 1523 de 2012, creó la Subcuenta de Manejo de Desastres en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, cuyos recursos están destinados a apoyar el financiamiento de la preparación para la respuesta a emergencias y de preparación para la recuperación a nivel nacional y territorial, así como para brindar apoyo económico en la ejecución de la respuesta a emergencias cubriendo las siguientes fases: a) El período de inminencia de desastre y b) el período de la emergencia que incluye la atención de los afectados y la ejecución de los diferentes servicios básicos de respuesta.

Que el artículo 53 de la Ley 1523 de 2012, dispone que las entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital y municipal como parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, *"incluirán a partir del siguiente presupuesto anual y en adelante, las partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de (...) manejo de desastres"*.

Continuación del Decreto *"Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"*

Que el artículo 65 de la Ley 1523 de 2012 dispone que en la misma norma que se declare la situación de desastre y/o calamidad pública deberá establecerse el régimen especial aplicable, de acuerdo con la naturaleza, los antecedentes, la magnitud y los efectos de la emergencia.

Que el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 desarrolla las medidas del régimen especial de gestión del riesgo de desastres.

Que el artículo 90 de la Ley 1523 de 2012 dispone que el Presidente de la República, podrá reglamentarla en ejercicio de las facultades constitucionales a él conferidas por el ordinal 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

Que por medio de la Ley 1505 de 2012 se creó el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta.

Que el artículo 1° de la Ley 1575 de 2012 establece la responsabilidad de todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano, en especial de los municipios, los departamentos y la Nación, en la gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes.

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", adoptado por medio de la Ley 2294 de 2023 en su numeral 5° del artículo 3° reconoce como eje de transformación la convergencia regional definida como *"el proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. Para garantizar esta convergencia, es necesario fortalecer los vínculos intra e interregionales, y aumentar la productividad, competitividad e innovación en los territorios. Así mismo, se requiere transformar las instituciones y la gestión de lo público, poniendo al ciudadano en el centro de su accionar y construyendo un relacionamiento estrecho, mediado por la confianza, entre las comunidades y entre éstas y las instituciones, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas, a partir de marcos regulatorios consistentes"*. Y que en ese mismo sentido el párrafo primero enuncia que *"El Gobierno nacional*

Continuación del Decreto *"Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"*

garantizará la inclusión e implementación efectiva del enfoque diferencial e interseccional indígena, afrocolombiano, palenquero y raizal en todos los ejes de transformación y en los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo".

Que el anterior reconocimiento, surge como resultado de los *"Acuerdos derivados de la consulta previa con los pueblos y comunidades étnicas"* que fueron suscritos con ocasión del proceso de concertación del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 *"Colombia Potencia Mundial de la Vida"*.

Que ante la necesidad de involucrar activamente en la gestión del riesgo de desastres del país a las organizaciones sociales, los diversos grupos poblacionales, las comunidades campesinas y étnicas, el sector privado y la ciudadanía en general, partiendo del hecho de su posible afectación ante la ocurrencia de desastres y su rol de apoyo en la respuesta a emergencias, la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias adopta los enfoques de participación social y comunitaria, diferencial, interseccional y territorial, que entre otros, orientan su marco de actuación.

Que en particular para garantizar la inclusión de las comunidades indígenas, así como de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el proceso de manejo de desastres, atendiendo respectivamente a los acuerdos IT4-105 y NT4-143 derivados del proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo adoptado mediante la Ley 2294 de 2023 *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*.

Que de acuerdo con lo previsto en el párrafo tercero del artículo 38 de la Ley 2294 de 2023 *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*, corresponde a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) desarrollar los protocolos de atención para los animales en situaciones de emergencia, en el marco de la Ley 1523 de 2012, cuyas disposiciones serán de obligatorio cumplimiento por todas las autoridades competentes, las cuales deberán prestar apoyo para cumplir los lineamientos fijados para atender a los animales en situaciones de emergencia. Los protocolos deberán tener en cuenta a los animales de producción y granja y animales de compañía y para el caso de los animales silvestres, se expedirán los protocolos correspondientes con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Continuación del Decreto *"Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"*

Que el artículo 39 de la Ley 2294 de 2023 *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*, establece que el Gobierno Nacional asignará las partidas presupuestales necesarias para la ejecución de obras enmarcadas en la gestión del riesgo, con el fin de fortalecer la capacidad de respuesta, recuperación y reducción por parte de los entes territoriales ante emergencias y para que éstos refuercen sus bancos de maquinaria amarilla para la ejecución de dichas obras.

Que el artículo 265 de la Ley 2294 de 2023, el cual adiciona el párrafo 4° al artículo 220, de la Ley 1450 de 2011 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014"*, ordena el diseño de una estrategia para el aseguramiento ante riesgos de desastres de origen natural y/o antrópico no intencional, frente a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del estado ante desastres, indicando que los desembolsos como créditos contingentes, seguros, mecanismos y/o contratos realizados en favor de entidades territoriales, que cuenten con estrategias territoriales de protección financiera para atender el riesgo de desastres aprobadas, podrán ser de libre destinación para las necesidades de respuesta en la atención de desastres.

Que el artículo 11 de la Ley 2474 de 2025 dispone en cabeza de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres la actualización de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias garantizando la protección de los animales, a través de su reconocimiento e inclusión como sujetos destinatarios de las medidas de atención y prevención en la gestión del riesgo de desastres; así como la coordinación de la creación de protocolos sectoriales orientados a la incorporación del enfoque de bienestar animal en la gestión del riesgo de desastres, de acuerdo con las necesidades de cada especie animal en situaciones de emergencia, de acuerdo con la disponibilidad fiscal y competencias de cada cartera.

Que el artículo 12 de la Ley 2474 de 2025 ordena que las entidades territoriales deberán ajustar sus estrategias y planes de gestión del riesgo de desastres para garantizar la inclusión de los criterios y lineamientos de protección animal establecidos en la citada ley, sin perjuicio de lo ordenado en el artículo 37 de la Ley 1523 de 2012, para lo cual la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, de conformidad con lo

Continuación del Decreto *"Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"*

establecido en el párrafo del mismo artículo, brindará la respectiva asistencia técnica.

Que la Ley 2577 de 2026 *"por medio de la 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"*, impone a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres obligaciones relacionadas con el registro y la atención del riesgo o materialización del desplazamiento forzado asociado a desastres, cambio climático y degradación ambiental en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Que el mediante el Decreto 2157 de 2017, se adicionó el capítulo 5 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 Único del Sector de la Presidencia de la República, por el cual se reglamentó el artículo 42 de la ley 1523 de 2012, dispuso en su artículo 2.3.1.5.2.1. que el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas (PGRDEPP) es el instrumento mediante el cual las entidades públicas y privadas, deberán: identificar, priorizar, formular, programar y hacer seguimiento a las acciones necesarias para para conocer y reducir las condiciones de riesgo (actual y futuro) de sus instalaciones y de aquellas derivadas de su propia actividad u operación que pueden generar daños y pérdidas a su entorno, así como dar respuesta a los desastres que puedan presentarse, permitiendo además su articulación con los sistemas de gestión de la entidad, los ámbitos territoriales, sectoriales e institucionales de la gestión del riesgo de desastres y los demás instrumentos de planeación estipulados en la Ley 1523 de 2012 para la gestión del riesgo de desastres.

Que de conformidad con lo anterior y de acuerdo con lo previsto en el párrafo 1 del artículo 2.3.1.5.2.3.1. del Decreto 1081 de 2015, *"las entidades públicas y privadas responsables del PGRDEPP deben (...) suministrar información pertinente para ser integrada por el ente territorial en sus Planes de Gestión del Riesgo de Desastres y (...) su Estrategia para la Respuesta a Emergencias, para garantizar la adecuada articulación y armonización territorial, sectorial e institucional con los diversos instrumentos de planificación de la gestión del riesgo a nivel territorial y nacional"*.

Que el artículo 4° del Decreto 0978 de 2024 adoptó la segunda actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, cuyo

Continuación del Decreto *"Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"*

componente programático, en particular en lo que se refiere a la apuesta que implica para las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres el desarrollo de las estrategias y proyectos de su objetivo 5, se encamina al fortalecimiento de la preparación para la respuesta ante la posible materialización del riesgo, garantizando la integración de las dinámicas sociales del territorio.

Que en cumplimiento del párrafo 3º del artículo 38 de la Ley 2294 de 2023, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres adoptó los protocolos de atención para los animales en situaciones de emergencia por medio de la Resolución 1295 de 19 de diciembre de 2024.

Que la cooperación y articulación con las agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas resulta fundamental para garantizar una respuesta humanitaria oportuna, coordinada y basada en estándares internacionales, guiada por los principios rectores internacionales, tales como humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia operativa, y responder a un enfoque integral, coordinado y eficiente, conforme a lo establecido en la Resolución 46/182 de 19 de diciembre de 1991 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que instituye el Comité Permanente entre Organismos (IASC) como instancia clave de coordinación en emergencias humanitarias y creó el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), que más tarde evolucionaría hasta convertirse en la actual Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) organismo que lidera la respuesta humanitaria internacional y coordina mecanismos esenciales como el Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre (UNDAC), encargado de desplegar equipos técnicos especializados para apoyar a los países afectados por desastres naturales o emergencias repentinas.

Que establecer una coordinación efectiva con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) permite acceder a mecanismos de financiación internacional, tales como el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) y los Fondos Mancomunados para Países (CBPFs), fundamentales para fortalecer las capacidades nacionales de respuesta humanitaria ante situaciones de desastre.

Que el Marco de Respuesta Multiamenaza (MRM), desarrollado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en 2019, constituye una herramienta esencial para orientar a las autoridades sanitarias, los

Continuación del Decreto *"Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"*

servicios de emergencia y los sistemas de gestión del riesgo de desastres en el proceso de formulación, actualización e implementación de planes de respuesta ante emergencias, promoviendo una gestión más eficaz, integral y adaptada a múltiples escenarios de riesgo.

Que el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030, adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai, Japón, el 18 de marzo de 2015, establece que la preparación para la respuesta ante emergencias y desastres debe ser fortalecida de manera sustantiva, adoptando medidas anticipadas, integrando la reducción del riesgo en los procesos de preparación y asegurando la capacidad de los Estados para una respuesta eficaz.

Que el proceso de formulación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, contó con las recomendaciones de la Comisión Técnica Nacional Asesora para el Manejo de Desastres emitidas en la reunión realizada el 26 de julio de 2024, de la Comisión Técnica Nacional Asesora para la Reducción del Riesgo emitidas en la reunión realizada el 2 de agosto de 2024 y de la Comisión Técnica Nacional Asesora para el Conocimiento del Riesgo emitidas durante las reuniones llevadas a cabo los días 11 y 12 de septiembre de 2024. Asimismo, contó con los insumos brindados por los Consejos departamentales de gestión del riesgo de desastres durante las mesas de trabajo adelantadas en el año 2024 en 31 departamentos del país, y con los insumos provenientes de los Comités Nacionales para el Conocimiento del Riesgo, para la Reducción del Riesgo y para el Manejo de Desastres, que sesionaron en modalidad ampliada el 20 de septiembre de 2024.

Que en su proceso de formulación también participó la academia, el sector privado, los sectores del Gobierno Nacional y la comunidad en general, derivado de los procesos de consulta pública que este proyecto regulatorio surtió durante los años 2024 y 2025.

Que el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres presentó la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias ante el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, instancia que la aprobó en sesión realizada el ____ del mes de _____ de 2026.

Que el contenido del presente Decreto y su memoria justificativa, fueron publicados en el sitio web de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo

Continuación del Decreto "Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"

de Desastres desde el _____ de _____ de 2026 hasta el _____ de _____ de 2026 y en el sitio web del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, como entidad cabeza de sector, del _____ de _____ de 2026 al ____ del _____ de 2026, para conocimiento y observaciones de la ciudadanía y los grupos de interés, según, lo establecido en los artículos 3° y 8° de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el parágrafo transitorio del artículo 2.1.2.5.2.2. del Decreto Reglamentario Único 1081 de 2015 del sector de la Presidencia de la República.

Que, por lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

Artículo 1.- Adición. Adiciónese el Capítulo 8 al Título I de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencia, el cual quedará así:

**SECCIÓN 1
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo. 2.3.1.8.1.1.- Objeto. El presente capítulo tiene por objeto adoptar la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y establecer el procedimiento para su seguimiento, evaluación y actualización.

Artículo 2.3.1.8.1.2.- Alcance. la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias constituye un documento estratégico que define las directrices para la preparación y la ejecución de la respuesta a emergencias a nivel nacional, cuyo texto hace parte integral del presente decreto y se incorpora como anexo.

Artículo. 2.3.1.8.1.3.- Ámbito de aplicación. Las disposiciones del presente decreto se aplican a los integrantes e instancias de dirección, orientación y coordinación que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, contempladas en los artículos 8, 9 y 15 de la Ley 1523 de 2012.

Artículo 2.3.1.8.1.4.- Principios generales. La expedición, actualización, seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a

Continuación del Decreto "Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"

Emergencias, observará los principios de gestión del riesgo de desastres establecidos en el artículo 3º de la Ley 1523 de 2012, modificado por el artículo 3º de la Ley 2474 de 2025, y en todo lo que sea pertinente los principios generales que en materia de planeación establecidos en la Ley 152 de 1994.

SECCIÓN 2

DIRECTRICES PARA LA RESPUESTA A EMERGENCIAS

Artículo 2.3.1.8.2.1. Objetivo general. La Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias tiene como objetivo general establecer un marco de actuación para el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que garantice la articulación de capacidades institucionales, el fortalecimiento de mecanismos de coordinación y la definición clara de roles y responsabilidades para una acción de respuesta ante emergencias, oportuna y eficaz entre los diferentes niveles de gobierno del Estado colombiano: nación, departamentos, distritos y municipios, salvaguardando la vida y facilitando el inicio de la recuperación de la población afectada.

Artículo 2.3.1.8.2.2. Objetivos específicos. Son objetivos específicos de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, los siguientes:

1. Disponer una estructura de respuesta a emergencias que garantice la coordinación sistémica y concurrencia de los diferentes actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
2. Disponer los protocolos y procedimientos de coordinación para la respuesta interinstitucional en la prestación de los servicios básicos de respuesta a emergencias y funciones de soporte operacional, por los actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
3. Establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación a la implementación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias.

Artículo 2.3.1.8.2.3. Enfoques. Los enfoques que orientan el marco de implementación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias son los siguientes:

Continuación del Decreto "Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"

1. Enfoque de derechos humanos.
2. Enfoque diferencial.
3. Enfoque interseccional.
4. Enfoque territorial.
5. Enfoque sectorial.
6. Enfoque de participación social y comunitaria.
7. Enfoque de protección y bienestar animal.
8. Enfoque de protección social adaptativa.

Artículo 2.3.1.8.2.4. Instrumentos complementarios. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres diseñará y adoptará mediante acto administrativo los instrumentos complementarios necesarios para garantizar la adecuada implementación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, tales como, planes, protocolos, guías y procedimientos, que serán de obligatorio cumplimiento para el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 18 de la Ley 1523 de 2012.

Parágrafo. Los instrumentos complementarios incorporarán los enfoques desarrollados en la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias en concordancia con los demás instrumentos, lineamientos e instancias implementados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres para garantizar la inclusión de los mismos en la gestión del riesgo de desastres, en especial aquellos que reconozcan y vinculen los saberes ancestrales y las particularidades de las comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y el pueblo Rrom.

Artículo 2.3.1.8.2.5.- Articulación con otros instrumentos de la gestión del riesgo de desastres. La expedición inicial y la actualización de instrumentos nacionales y territoriales de gestión del riesgo de desastres, ocurridas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias, deberán armonizarse conceptualmente e incorporar mecanismos de articulación operativa con la misma.

Artículo 2.3.1.8.2.6.- Niveles de emergencias. Los niveles de emergencias se determinan a partir de variables relacionadas con la afectación, las características de la emergencia o del fenómeno y la capacidad de respuesta de la instancia responsable, las cuales permiten

Continuación del Decreto "Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"

trazar una hoja ruta de atención para la respuesta que identifica los recursos disponibles y los actores responsables de la respuesta a las emergencias. Los niveles definidos son los siguientes:

Nivel 1: Eventos atendidos localmente o en colaboración con municipios cercanos, en el marco de una declaratoria de calamidad pública municipal, sin perjuicio de la asistencia subsidiaria del departamento, la región o la nación.

Nivel 2: Eventos que exceden la capacidad municipal y requieren intervención directa de uno o más servicios de respuesta por parte de la gobernación, en el marco de la declaratoria de calamidad pública departamental, sin perjuicio de la asistencia subsidiaria de la región o la nación.

Nivel 3: Eventos que exceden la capacidad municipal, departamental o regional y requieren la intervención directa de uno o más servicios de respuesta por parte de la nación, en el marco de una declaratoria de desastre.

Nivel 4: Eventos que exceden la capacidad nacional y pueden requerir la asistencia internacional y activación de créditos contingentes.

Artículo 2.3.1.8.2.7.- Coordinación, monitoreo y seguimiento de la respuesta a emergencias. La coordinación tanto estratégica como operacional de la respuesta a emergencias se realizará según los cuatro (4) niveles de emergencia definidos en la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, en el marco de las competencias de las instancias de dirección, orientación y coordinación establecidas en los artículos 9 y 15 de la ley 1523 de 2012, para la ejecución de los Planes para la Respuesta a Emergencias, los cuales que deberán contener los servicios básicos, acciones, responsables, recursos y plazos para atender cada situación de emergencia en particular.

La Sala de Crisis Nacional -SCN- de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres será la encargada del seguimiento y monitoreo al territorio nacional durante los cuatro (4) niveles de emergencia establecidos en Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, centralizando y analizando la información de las situaciones reportadas por los territorios para recomendar acciones interinstitucionales a seguir, e igualmente consolidar y monitorear las actuaciones de los integrantes del

Continuación del Decreto *"Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"*

SNGRD, generando información estratégica útil para la oportuna toma de decisiones.

Artículo 2.3.1.8.2.8.- Responsabilidad de los sectores del Gobierno Nacional. Es responsabilidad de los sectores, en cabeza de los ministerios y departamentos administrativos, destinar las partidas presupuestales que sean necesarias, de conformidad con el artículo 53 de la Ley 1523 de 2012, para emitir lineamientos y liderar los procesos de preparación y atención en el marco de la respuesta a emergencias en lo relacionado con las competencias de sus sectores de conformidad con la presente Estrategia, sin perjuicio de los recursos que para estos efectos les transfiera el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 1523 de 2012, y que éstos requieran según los niveles de emergencia establecidos en la estrategia y su capacidad institucional de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Parágrafo 1. Todos los sectores, con un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la fecha de expedición del presente decreto, formularán, actualizarán y adoptarán sus protocolos de respuesta sectoriales, de acuerdo con las orientaciones de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, en cumplimiento de lo dispuesto en la segunda actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres adoptada mediante el Decreto 978 de 2024 y el artículo 12 de la Ley 2474 de 2025 en lo que corresponda.

Parágrafo 2. Todos los sectores, con un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la fecha de expedición del presente decreto, diseñarán y divulgarán una metodología para la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades –EDAN–, que conforme a las orientaciones contenidas en la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y a las particularidades de cada sector, deberán constituirse en insumo indispensable para la Evaluación de Daños, Pérdidas, Riesgos Asociados y Análisis de Necesidades e Impactos –EDANPRI–, el cual servirá para la toma de decisiones y la formulación de acciones a mediano y largo plazo para la recuperación posterior al desastre.

Parágrafo 3. De acuerdo con la disponibilidad fiscal y competencias de cada sector, en coordinación con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, los sectores formularán y adoptarán protocolos sectoriales de respuesta a emergencias orientados a la incorporación del

Continuación del Decreto "Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"

enfoque de bienestar animal en la gestión del riesgo de desastres, según las necesidades de cada especie animal, de conformidad con los lineamientos establecidos en la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y los instrumentos que la integran de acuerdo con lo previsto en el ley 2474 de 2025.

Artículo 2.3.1.8.2.9.- Responsabilidad de las entidades territoriales.

Las entidades territoriales en el marco de su autonomía administrativa y territorial adelantarán acciones de planeación, preparación y fortalecimiento de sus capacidades y dispondrán de los recursos que correspondan de acuerdo con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción, según los niveles de emergencia definidos en la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y en desarrollo de sus estrategias territoriales para la respuesta a emergencias, con el propósito de ejecutar los planes para la respuesta a emergencias que garanticen la atención de cada situación de emergencia, conforme a lo establecido en los artículos 37 y 53 de la Ley 1523 de 2012.

Parágrafo 1. Las Estrategias territoriales para la Respuesta a Emergencias y los protocolos territoriales de servicios básicos de respuesta que las entidades territoriales formulen, actualicen y adopten, en cumplimiento de lo dispuesto en la segunda actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres adoptada mediante el Decreto 978 de 2024 y del artículo 12 de la Ley 2474 de 2025, deberán optimizar su prestación y el adecuado desarrollo de las funciones de soporte operacional, definir acciones, responsables y disponer de presupuestos y demás recursos disponibles y necesarios para garantizar la atención efectiva de las situaciones de emergencia.

Artículo 2.3.1.8.2.10.- Responsabilidad de los habitantes del territorio nacional. Es responsabilidad de los habitantes del territorio nacional como corresponsables de la gestión del riesgo de desastres, actuar con precaución, solidaridad y autoprotección, tanto en su integridad personal como respecto de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades en el marco de lo previsto en la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, las estrategias territoriales para la respuesta a emergencias y los planes de respuesta a emergencias que se dispongan por cada evento, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la Ley 1523 de 2012.

Continuación del Decreto "Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"

Artículo 2.3.1.8.2.11.- Actualización de las estrategias territoriales para la respuesta a emergencias. Las entidades territoriales, por medio de los consejos territoriales de gestión del riesgo, deberán actualizar sus Estrategias para la Respuesta a Emergencias, de acuerdo con los parámetros establecidos en la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias -ENRE- y los instrumentos complementarios que para estos efectos establezca la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 1523 de 2012 y el artículo 12 de la Ley 2474 de 2025.

Parágrafo. Las estrategias territoriales para la respuesta a emergencias deberán actualizarse de conformidad con la información pertinente y suficiente que deberán suministrar las entidades responsables de la formulación y ejecución de los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas (PGRDEPP), que según lo previsto en el artículo 2.3.1.5.2.3.1 del Decreto 1081 de 2015, desarrollen sus actividades en el territorio nacional, encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles mayores o que desarrollen actividades industriales o de otro tipo que puedan significar riesgo de desastre debido a eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional, con el objetivo de garantizar la adecuada articulación y armonización territorial, sectorial e institucional con los diversos instrumentos de planificación de la gestión del riesgo a nivel territorial y nacional.

Parágrafo: En virtud del parágrafo 3 del artículo 31 de la Ley 1523 de 2012 y del numeral 23 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales apoyarán subsidiariamente a los entes territoriales en la elaboración de estudios que conforme a sus competencias resulten necesarios para la elaboración de sus respectivas Estrategias de Respuesta a Emergencias.

Artículo 2.3.1.8.2.12.- Acciones de preparación para la respuesta. Entre las acciones de preparación para la respuesta a emergencias en los tres niveles de gobierno, deberá tenerse en cuenta, entre otras, las acciones anticipatorias ante los impactos inminentes causados por los fenómenos amenazantes según los escenarios de riesgo en un periodo de tiempo definido y que se activan a partir de umbrales previamente definidos por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, con base en previsiones confiables, oportunas y medibles, de acuerdo al parágrafo

Continuación del Decreto "Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"

1 del artículo 35 de la Ley 1523 de 2012.

Artículo 2.3.1.8.2.13.- Plan de Respuesta a Emergencias - PRE. Para la ejecución de la respuesta a emergencias, deberá formularse e implementarse un Plan de Respuesta a Emergencias - PRE, que es el documento que define las líneas de intervención, acciones, responsabilidades, presupuestos, recursos y plazos de ejecución de la respuesta a emergencias de acuerdo a la evaluación de daños y el análisis de necesidades provocadas por el evento, el cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que según el nivel de la emergencia deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria de desastre o calamidad pública según corresponda y sus modificaciones.

Artículo 2.3.1.8.2.14.- Régimen especial para la ejecución de la respuesta a emergencias. Las entidades públicas con competencias en la prestación de los servicios públicos dispuestos en el numeral 24 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, ejecutarán la respuesta a emergencias en el marco de la presente Estrategia bajo el régimen especial previsto en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, de acuerdo con lo dispuesto en el decreto mediante el cual se declare la respectiva situación de desastre o calamidad pública.

Parágrafo: El plazo al que hace referencia el numeral 4º del artículo 86 de la Ley 1523 de 2012 será el de la vigencia de la declaratoria de desastre o calamidad pública.

Artículo 2.3.1.8.2.15.- Simulacro y Simulaciones. Con el propósito de evaluar la eficacia del modelo de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en la respuesta a emergencias y fortalecer las capacidades de preparación para la respuesta de las entidades gubernamentales, no gubernamentales y la ciudadanía en general, se realizará anualmente al menos un (1) simulacro y/o simulación de carácter nacional.

Parágrafo 1. En desarrollo de este simulacro el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres deberá adelantar ejercicios de simulación del orden nacional que permitan fortalecer la respuesta frente a escenarios de riesgo con el potencial de generar alto impacto en el país tales como sismo, tsunamis, huracanes, erupciones volcánicas, eventos hidrometeorológicos y otros que la Unidad Nacional para la Gestión del

Continuación del Decreto "Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"

Riesgo de Desastres considere, de modo que el análisis de sus resultados sirva de insumo para la revisión y evaluación de la eficacia de los protocolos de servicios básicos de respuesta a emergencias y de las funciones de soporte operacional.

Parágrafo 2. Los municipios, departamentos, sectores y las entidades públicas y privadas deberán realizar los simulacros y/o simulaciones adicionales que sean necesarios para fortalecer las capacidades de respuesta, de acuerdo con los escenarios de riesgo identificados en el marco del desarrollo de sus funciones y/o actividades y en el ámbito de su jurisdicción, en los que deberán participar todos los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a nivel territorial.

SECCIÓN 3

PROCEDIMIENTO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA RESPUESTA A EMERGENCIAS

Artículo 2.3.1.8.3.1. Actualización de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias. La Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias se actualizará bajo la orientación de los Comités Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres y para esos efectos se tendrá en consideración las necesidades y nuevos contextos en materia de manejo de desastres en el territorio nacional y los resultados de la aplicación de la metodología de seguimiento y evaluación que defina y adopte la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres dentro del año siguiente a la entrada en vigencia del presente decreto.

Artículo 2.3.1.8.3.2. Aprobación de la actualización de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias. La actualización de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias será puesta en consideración de cada uno de los integrantes del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo, por parte del Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para que en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario, realicen la respectiva revisión, análisis y sugerencias.

La propuesta ajustada de la actualización de la Estrategia, será presentada al Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en un término no superior a treinta (30) días, por el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para su aprobación.

Continuación del Decreto "Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"

Artículo 2.3.1.8.3.3. Adopción de la actualización de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias. La actualización de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, una vez aprobada, por el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo, será adoptada mediante decreto presidencial, previo agotamiento del trámite dispuesto en el título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015.

SECCIÓN 4

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA RESPUESTA A EMERGENCIAS

Artículo 2.3.1.8.4.1.- Seguimiento y evaluación. La Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, con la orientación del Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 21 de la Ley 1523 de 2012, diseñará y adoptará la metodología para el seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias dentro del término de un (1) año contado a partir de la expedición del presente decreto, mediante acto administrativo, según lo previsto en el numeral 3° del artículo 18 de la Ley 1523 de 2012.

Artículo 2.3.1.8.4.2.- Responsables del seguimiento y evaluación. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres será la responsable del seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, para lo cual elaborará un informe anual que dará cuenta del estado de avance de sus metas e indicadores, el cual se publicará a partir del año siguiente a la expedición del acto administrativo que adopte la metodología de seguimiento y evaluación.

Este seguimiento se realizará con base en la información de avance suministrada por cada uno de los sectores del gobierno nacional y las entidades territoriales, las subdirecciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, los comités nacionales para la gestión del riesgo y los consejos territoriales de gestión del riesgo a partir de un proceso previo de recolección de información, como entidades responsables de su ejecución y conforme a la metodología que para el efecto establezca la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Continuación del Decreto *"Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y se dictan otras disposiciones"*

Artículo 2.- Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado a los

**LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA,**

NHORA YHANET MONDRAGÓN ORTÍZ



UNGRD

Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

Estrategia Nacional para la



RESPUESTA A EMERGENCIAS -ENRE-



Estrategia Nacional
para la



RESPUESTA A EMERGENCIAS -ENRE-





Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República

Javier Pava Sánchez
Director Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (E) - UNGRD

Isabel Cristina Arboleda López
Jefe Oficina Asesora de Planeación e Información

Jorge Alejandro Maldonado Gutiérrez
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Rafael Enrique Cruz Rodríguez
Subdirector General

María Constanza Meza Elizalde
Subdirectora para la Reducción del Riesgo

Vicealmirante (RA) José Ricardo Hurtado Chacón
Subdirector para el Manejo de Desastres

Ana Milena Prada Uribe
Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo

Equipo Técnico Oficina Asesora de Planeación e Información - OAPI

Elena Pabón Tarazona	Fernanda Rico Duarte
Alieth Bermúdez Quesada	Germán Quintero Ramírez
Ana Benavides Ramírez	Jafet Vargas Garzón
Andrés Duarte Leal	Javier Romero Cardenas
Andrés Mogollón Duffó	Jorge Arciniegas Bravo
Angie Bautista Betancourt	Lina Hernández Ortiz
Carolina Morales Buelvas	Luis Torres Monroy
Cesar Villamil Ruiz	Luisa Romero Melo
Claudia Cante Maldonado	Mateo Prada Quintero
David Castro Puentes	Sandra Sarmiento Granados
Diana Martínez Novoa	Santiago Pamplona Vallarino
Diego Lozano Guerrero	Sebastián Hernández Acevedo
Emilfe Bautista Rodríguez	Valentina Osorio Serrano
Erika León Claros	Yadert Contreras Barbosa
Esteban Bermúdez Jiménez	Zeneth Olivero Tapia

Fernando Ramírez Gómez
Apoyo técnico BID

Apoyo técnico subdirecciones misionales

Jesús Durán Abella, Julieth Rodriguez,
Manuela Tabares Sanchez,
Cristhian Duvan Muñoz Cometa,

Naydú Pineda González

Subdirección para el Manejo de Desastres

Miguel Eduardo Luengas, Nelson Hernández
Marulanda, Lizeth Abril Cabrera,
Beatriz Parra Sánchez

Subdirección para la Reducción del Riesgo

Sandra Martínez Rueda, Joana Pérez
Betancourt, Sandra Mendoza Ortiz

Subdirección para el Conocimiento del Riesgo

Con el apoyo de:

Karen Tatiana Muñoz y Juan Camilo Torres
Equipo de apoyo Oficina Asesora Jurídica

Antonio José López
Grupo de Cooperación internacional

Ejército Nacional de Colombia

Armada Nacional

Fuerza Aérea Colombiana

Policía Nacional de Colombia

Defensa Civil Colombiana

Cruz Roja Colombiana

Dirección Nacional de Bomberos

Documento elaborado por:

Unidad Nacional para la Gestión del
Riesgo de Desastres

Diseño y diagramación
Javier Romero Cárdenas

Revisión de estilo

Erika Alejandra León Claros

Oficina Asesora de Planeación e Información

Fotografías:

Archivo UNGRD

©Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo
de Desastres

Bogotá D.C., Colombia 2026

www.gestiondelriesgo.gov.co

ISBN: xxx-xxx-xxxx-xx-x

Prohibida la reproducción total o parcial de esta
publicación con fines comerciales. Para utilizar
información contenida en ella requiere citar la fuente.

Expresamos nuestro sincero agradecimiento a todas las personas e instituciones que participaron en la construcción conjunta de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias - ENRE. Su compromiso, esfuerzo y dedicación han sido claves para el desarrollo de esta herramienta.

Gracias a su valiosa contribución, hemos logrado una estrategia robusta, integral y alineada con las necesidades del país, que busca fortalecer nuestra capacidad respuesta ante cualquier evento que se presente.

Este logro es el reflejo del trabajo en equipo, la colaboración interinstitucional y el esfuerzo colectivo de profesionales comprometidos con el bienestar y la seguridad de nuestra comunidad.

¡A todos, gracias por hacer posible este importante avance para el país!

CONTENIDO

Lista de Siglas, Acrónimos y Abreviaturas	9
INTRODUCCIÓN	11
Capítulo 1 Fundamentos de la ENRE	13
1.1 Valores Éticos	14
1.2 Principios	15
1.3 Enfoques para la Respuesta a Emergencias	16
Capítulo 2 Objetivos de la estrategia	21
2.1 Objetivo General	21
2.2 Objetivos Específicos	22
Capítulo 3 Antecedentes y marco conceptual	23
3.1 Antecedentes	23
3.2 Marco conceptual	29
Capítulo 4 Marco legal e Institucional	37
4.1 Normatividad	37
4.2 Instancias formales de coordinación y organización	40
Capítulo 5 Fenómenos amenazantes y niveles de emergencia	44
5.1 Fenómenos amenazantes	44
5.1.1. Escenarios sectoriales de riesgo	46
5.2 Niveles de emergencia	46
Capítulo 6 Marco de actuación y modelo de coordinación del SNGRD para la Respuesta	52
6.1 Marco de actuación para la respuesta	53
6.2 Modelo de coordinación para la respuesta	55
6.2.1. Coordinación para la respuesta según nivel de emergencia	58
6.2.2 Protocolos de Servicios Básicos de Respuesta a Emergencias	63
6.2.3 Funciones de Soporte Operacional	65
6.2.4 Lineamientos para la creación y actualización de Protocolos de Servicios Básicos de Respuesta a Emergencias y funciones de Soporte Operacional.....	67

6.2.5 Estados de Alerta.....	70
6.2.6 Planes, herramientas e instrumentos que complementan la ENRE	71
6.2.7 Cooperación internacional para la respuesta	76
6.2.8 Llamamiento internacional en caso de desastres	77

Capítulo 7 | Financiamiento de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias 78

Instrumentos Financieros y Fuentes de Financiación80

7.1 Instrumentos Financieros	81
7.1.1 Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD)	81
7.1.2 Fondos Departamentales, Distritales y Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres	81
7.1.3 Coberturas paramétricas	81
7.1.4 Créditos Contingentes (Cat DDO)	82
7.1.5 Aseguramiento de bienes públicos	83
7.2 Fuentes de Financiación.....	84
7.2.1 Presupuesto General de la Nación (PGN)	84
7.2.2 Sistema General de Participaciones (SGP)	84
7.2.3 Cooperación Internacional	84
7.2.4 Recursos de entidades públicas y privadas en el marco de una emergencia	85

Capítulo 8 | Gestión de la información para la gestión del riesgo de desastres 87

8.1 Gestión de la información en la respuesta.....	88
8.1.1 Priorización de la información crítica	88
8.2 Obligaciones y Responsabilidades.....	89
8.3 Herramientas tecnológicas para la gestión de información en la respuesta.....	91
8.3.1 Plataformas oficiales.....	91
8.4 Criterios de calidad de la información para la respuesta.....	92
8.5 Sala de Crisis Nacional.....	92
8.6 Empoderamiento y Participación Comunitaria.....	93
8.7 Redes y Servicios de Telecomunicaciones de Emergencia.....	93
8.7.1 Acciones respecto a las Telecomunicaciones en Emergencias	93

Capítulo 9 | Metas asociadas a la ENRE 95

BIBLIOGRAFÍA 98

Lista de Siglas, Acrónimos y Abreviaturas

CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CDGRD	Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres
CDGRD	Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres
CMGRD	Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres
CNGR	Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo
CNCR	Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo
CNMD	Comité Nacional para el Manejo de Desastres
CNRR	Comité Nacional para la Reducción del Riesgo
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DIMAR	Dirección General Marítima
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EDAN	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades

EDANPRI	Evaluación de Daños, Pérdidas, Riesgos Asociados y Análisis de Necesidades e Impactos
EHP	Equipo Humanitario País
EMRE	Estrategia Municipal para la Respuesta a Emergencias
ENRE	Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias
GCI	Grupo de Cooperación Internacional
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INS	Instituto Nacional de Salud
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

OIM	Organización Internacional para las Migraciones	PSA	Protección Social Adaptativa a Emergencias
PAE	Plan de Acción Específico	RUD	Registro Único de Damnificados
PC	Puesto de Comando	RUFE	Registro Unifamiliar de Emergencias
PEC	Plan de Emergencia y Contingencia	SAED	Sala de Análisis Estratégico Departamental
PECI	Plan Estratégico de Cooperación Internacional	SAEN	Sala de Análisis Estratégico Nacional
PGRDEPP	Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas	SCI	Sistema Comando de Incidentes
PMU	Puesto de Mando Unificado	SCN	Sala de Crisis Nacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo	SGC	Servicio Geológico Colombiano
PNGRD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	SIAC	Sistema de información Ambiental de Colombia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	SNGRD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PRE	Plan de Respuesta a Emergencias	SNIGRD	Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres

INTRODUCCIÓN

Colombia, es un territorio con una inmensa diversidad pluriétnica y multicultural que contrasta con las condiciones geográficas, ecológicas y climáticas del país. Esta riqueza invaluable, se entrecruza con situaciones estructurales de vulnerabilidad social, económica y ambiental que incrementan la exposición de las comunidades a los efectos o materialización de emergencias y desastres.

Ante este panorama, se demanda el desarrollo de acciones coordinadas y estratégicas de todos los actores que conforman el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) para contribuir al ordenamiento territorial alrededor del agua, a la territorialización del riesgo y su gestión, la adaptación a los efectos del cambio climático y el fomento de la participación incidente de las comunidades y grupos sociales en riesgo.

Esta visión aborda la gobernanza del riesgo desde una apuesta por el trabajo mancomunado entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil bajo los principios de la cooperación, la corresponsabilidad y la transversalidad para alcanzar una adecuada gestión del riesgo, afianzando capacidades institucionales que permitan brindar servicios eficaces para la reducción del riesgo, la respuesta y recuperación ante desas-

tres, así como consolidando comunidades resilientes, preparadas para enfrentar futuros eventos y adaptarse al cambio climático.

De manera específica, la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias (ENRE) es un instrumento de la política nacional de gestión del riesgo de desastres, cuyo objetivo principal consiste en establecer un marco de actuación para el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que permita la articulación de capacidades institucionales, el fortalecimiento de mecanismos de coordinación y la definición clara de roles y responsabilidades con el fin de asegurar una respuesta oportuna y eficaz ante emergencias, en los tres niveles de gobierno del Estado colombiano (nacional, departamental y municipal), salvaguardando la vida y facilitando el inicio de la recuperación.

La ENRE, busca una respuesta oportuna, organizada y articulada con las estrategias territoriales para que esta sea integral, digna, adaptada a los territorios y a sus habitantes, reconociendo su diversidad social, cultural, económica y ambiental. Por tal motivo, adopta de forma transversal el enfoque de derechos humanos, el enfoque diferencial, la perspectiva sectorial y territorial, la gestión de la información, así como el enfoque de participación social y protección social

adaptativa. También incluye un enfoque de protección y bienestar animal, reconociendo la importancia de implementar acciones específicas para la atención de animales silvestres, de producción, de trabajo y compañía en situaciones de emergencias, reafirmando así un compromiso nacional con la protección de la vida en todas sus formas.

Formalmente, la ENRE se estructura en nueve capítulos. Los primeros tres capítulos presentan los valores, principios y enfoques que rigen la estrategia, sus objetivos y el marco conceptual. El cuarto presenta el marco legal e institucional, donde se aborda la normativa que cobija la ENRE

y las instancias de coordinación del SNGRD. El capítulo cinco presenta información general de los escenarios de riesgo del país, y la clasificación de los niveles de emergencia. Seguidamente, el capítulo seis, ahonda en la explicación del modelo de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para la respuesta a emergencias, los marcos de actuación para la respuesta a emergencias y las principales herramientas de registro de la información durante la emergencia. El capítulo séptimo aborda el financiamiento de la estrategia y el octavo, la gestión de la información. Finalmente, el último capítulo presenta los indicadores asociados a la implementación de la estrategia.



CAPÍTULO 1

Fundamentos de la ENRE



Para asegurar una respuesta a emergencias eficaz y coherente en todo el país, la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias (ENRE) se fundamenta en un conjunto de valores éticos, principios rectores y enfoques metodológicos esenciales. Este capítulo inicial, “Fundamentos de la ENRE”, tiene como propósito definir y explicar estos elementos primordiales que guían la planificación y ejecución de las acciones propuestas en este instrumento.



1.1. Valores Éticos

La planificación y ejecución de la respuesta a emergencias involucra una serie de valores éticos fundamentales que guían las acciones de las entidades y de la sociedad. En este contexto, los valores éticos descritos en la ilustración 1 son los pilares fundamentales que adopta el presente instrumento para la toma de decisiones y la implementación de acciones con mayor efectividad. Estos valores éticos están intrínsecamente ligados a la promoción de la equidad, la justicia y la no discriminación, garantizando que la res-

puesta a emergencias se realice de manera inclusiva y respetuosa de los derechos de todas las personas afectadas.

En el contexto de la ENRE, la integración y el fortalecimiento de estos valores éticos se convierten en el eje central para una gestión efectiva y humanitaria de los desastres, promoviendo una cultura de prevención, resiliencia y solidaridad en todo el país.

Ilustración 1

Valores Éticos



Integridad y transparencia:

Fomentar la transparencia en la comunicación y en la toma de decisiones durante una emergencia ayuda a generar confianza y a mantener la integridad en todas las etapas de la gestión de la crisis.



Responsabilidad y rendición de cuentas:

Asegurarse de que todas las acciones se realicen con responsabilidad y de forma transparente con las personas afectadas, las comunidades y las entidades pertinentes, garantiza que los recursos se utilicen de manera eficiente y ética.



Empatía y solidaridad:

Practicar la empatía y la solidaridad en la respuesta a emergencias ayuda a comprender las necesidades y preocupaciones de las personas afectadas, lo que conduce a una respuesta más efectiva y compasiva.



Equidad y justicia:

Garantizar que todas las personas afectadas por la emergencia reciban un trato justo y equitativo, independientemente de su origen, estatus socioeconómico o cualquier otra condición, promueve la justicia social durante el proceso de recuperación.



Colaboración y trabajo en equipo:

Fomentar una cultura de colaboración y trabajo en equipo entre los diferentes actores y organizaciones que intervienen en la respuesta a emergencias, permite una coordinación efectiva y un enfoque unificado para abordar la crisis de manera ética y eficiente.

1.2 Principios

El marco rector de la respuesta a emergencias se sustenta en los principios de la Administración Pública (tabla 1), tal como se consignan en la Constitución Política de Colombia, la Ley 1454 de 2011¹, la Ley 489 de 1998², así como en los principios inherentes a la gestión del riesgo de desastres, definidos en el Artículo 3 de la

Ley 1523 de 2012³ y los principios adoptados por el artículo 3 de la Ley 2474 de 2025, principio de solidaridad con los animales y principio de prevalencia de la vida humana. La Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias fortalece este marco con la adopción del principio de efectividad de la respuesta.

Tabla 1

Principios de la ENRE

Principios Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias		
Principios Humanitarios Fundamentales	Principios Generales de la Gestión del Riesgo de Desastres	Principios para el Manejo de Emergencias
» Humanidad » Neutralidad » Imparcialidad » Independencia	» Igualdad » Protección » Solidaridad Social » Autoconservación » Participativo » Diversidad Cultural » Interés Público o Social » Precaución » Sostenibilidad Ambiental » Gradualidad » Sistémico » Coordinación » Concurrencia » Subsidiariedad » Oportuna Información » Solidaridad con los Animales » Prevalencia de la Vida Humana	» Respuesta Oportuna » Establecimiento de Prioridades » Efectividad » Adaptabilidad

Fuente: UNGRD (2024).

1 Ley 1454 de 2011 "por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"

2 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

3 Artículo 3, Ley 1523 de 2012: Principios Generales que orientan la gestión del riesgo.

1.3 Enfoques para la Respuesta a Emergencias

La ENRE se sustenta en seis enfoques básicos que, de manera transversal, orientan el actuar de todos los involucrados en la labor humanitaria. Estos enfoques son:

1.3.1 Enfoque de Derechos Humanos para la Respuesta a Emergencias

Son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, género, origen étnico, religión, lengua, o cualquier otra condición. Es así como la respuesta a las emergencias se soporta mediante el reconocimiento de los derechos de todas las personas afectadas por un desastre, incluyendo los derechos a la protección y a la asistencia, recogidos en las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario, la Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria y los Derechos Humanos.

Cabe resaltar que la atención con enfoque en Derechos Humanos se basa en tres puntos:

1. Derecho a vivir con dignidad, respetando a la persona, incluyendo sus valores y creencias individuales y colectivas; asimismo, la protección de la vida de los afectados, garantizando medios de vida dignos y con respeto a la libertad, al enfoque diferencial, y a no rehusar o impedir la asistencia humanitaria.
2. Derecho a recibir asistencia humanitaria, incluye alimentos y agua en calidad y cantidad suficiente, así como un lugar seguro

y los medios para garantizar su salud; esta asistencia se debe prestar bajo el principio de imparcialidad y no discriminación.

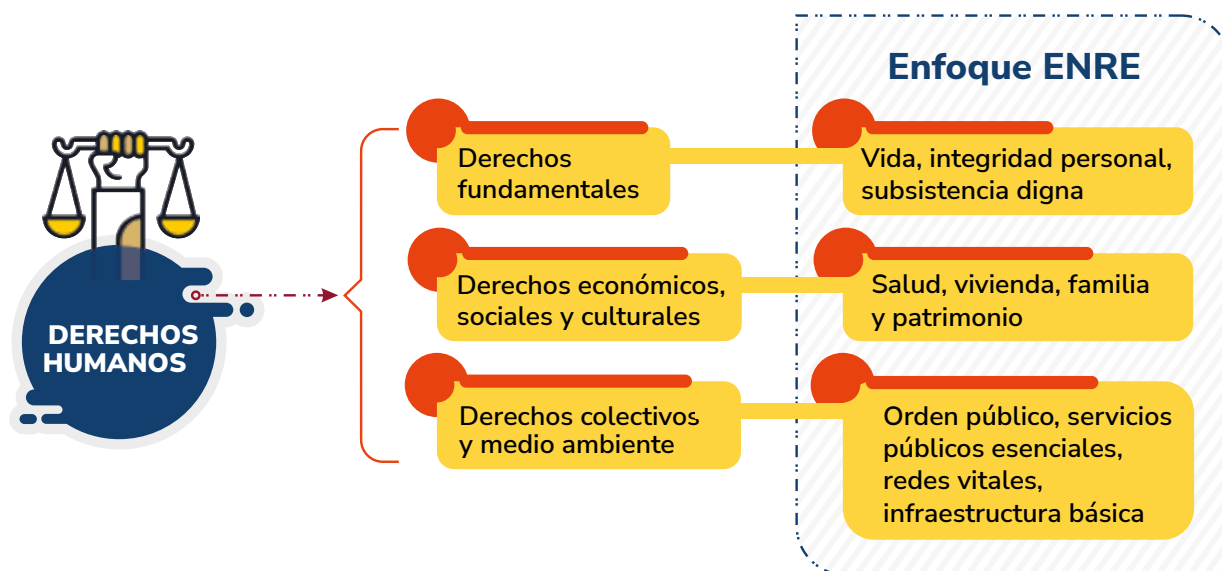
3. Derecho a la protección y seguridad, anclado a las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario, garantiza la seguridad de las personas en situaciones de desastre, evitando que puedan ser abusados o discriminados.

En este sentido, la respuesta a emergencias implica la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos colectivos y del medio ambiente, tal como lo ha especificado la Ley 1523 de 2012 en su artículo 59⁴.

Bajo lo señalado en la Ilustración 2, se presentan los derechos que, en el marco de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, deben ser observados como elementos orientadores de las acciones para la respuesta a emergencias.

4 Ley 1523 de 2012 en su artículo 59: "criterios para la declaración de desastre y calamidad pública. La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios".

Ilustración 2

Enfoque de Derechos Humanos para la Respuesta a Emergencias

Fuente: UNGRD, 2024 con base en la Ley 1523 de 2012.

1.3.2 Enfoque Diferencial

El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres es un método de análisis, actuación y evaluación, que toma en cuenta las particularidades sociales, culturales y económicas de la población en situación o en riesgo de desastres, para brindar una atención integral, protección y garantía de derechos, que cualifique la respuesta institucional y comunitaria. Involucra las condiciones y posiciones de los/las distintos/as actores sociales como sujetos/as de derecho, desde una mirada de grupo socioeconómico, género, etnia e identidad cultural, y de las variables implícitas en el ciclo vital - niñez, juventud, adultez y vejez (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018 en Granes et al, 2019, p.5).

1.3.3 Enfoque Interseccional

El enfoque interseccional en la respuesta a emergencias presenta una perspectiva que permite

conocer la presencia simultánea de dos o más características diferenciales de las personas (género, discapacidad, etapa del ciclo vital, pertenencia étnica y campesina, entre otras) que, en un contexto histórico, social y cultural determinado, incrementan la carga de desigualdad, produciendo experiencias sustantivamente diferentes entre los sujetos (Adaptado de Corte Constitucional de Colombia, 2015).

La interseccionalidad es una forma de describir cómo las diferentes formas de desigualdad o discriminación se combinan y crean una nueva condición de vulnerabilidad, factores como: vivir en condición de pobreza, tener una discapacidad, ser desplazado por la violencia, vivir en una zona de conflicto o una zona rural remota, pueden exacerbar las vulnerabilidades existentes, por lo cual, se necesita una comprensión integral de las diversas necesidades de las comunidades para lograr brindar una respuesta interseccional a las emergencias.

Su objetivo es la protección de los derechos fundamentales desde la perspectiva de la igualdad y la diversidad. Este enfoque también promueve el respeto de la diversidad étnica y cultural en las visiones de desarrollo, para fomentar la inclusión social y el desarrollo con equidad.⁵

1.3.4 Enfoque Territorial

El enfoque territorial en la respuesta a emergencias “va más allá de las divisiones político-administrativas, comprendiendo que el riesgo se manifiesta en un territorio dado, el cual podemos llamar el territorio del riesgo y puede estar constituido de diversas maneras: agrupación de municipios o partes de ellos, subcuencas hidrográficas o zonas específicas de ellas, en donde se manifiesta, de manera más o menos homogénea o común, un mismo riesgo” (PNGRD, 2024, pg.37).

En consecuencia, los actores de la respuesta a emergencias deben considerar esta complejidad territorial, empleando instrumentos que permitan una acción integral y efectiva que vaya más allá de las fronteras político-administrativas (Departamento de Antioquia, 2018).

1.3.5 Enfoque Sectorial

La atención institucional se especializa por servicios a través de los sectores administrativos (coordinador del sector, entidades adscritas, vinculadas y aliados estratégicos), quienes tienen a cargo las políticas, regulaciones y, en algunos casos, la prestación de servicios sociales o públicos a cargo del Estado.

Bajo este marco, los sectores deberán estructurar sus propios planes de respuesta a emergencias, contemplando: (i) El Modelo de coordinación para

la respuesta a emergencias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, propuesto por la presente estrategia (ii) los protocolos de servicios básicos de respuesta a emergencia bajo su responsabilidad y (iii) la asignación de los recursos necesarios y responsabilidades a sus entidades descentralizadas, que permita restablecer la continuidad del servicio que prestan.

De igual forma, bajo lo contemplado por el Decreto 2157 de 2017, las entidades adscritas, vinculadas y aliados estratégicos de cada sector tienen la responsabilidad de implementar con sus propios recursos las acciones necesarias para conocer y reducir las condiciones de riesgo (actual y futuro) de sus instalaciones y de aquellas derivadas de su propia actividad u operación que pueden generar daños y pérdidas a su entorno, así como dar respuesta a los desastres que puedan presentarse, suministrando la información correspondiente a los entes territoriales para la articulación con los Planes Municipales, Departamentales y Distritales que correspondan.

1.3.6 Enfoque de Participación Social y Comunitaria

El enfoque de participación social y comunitaria adoptado en el componente general del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2030, reconoce la necesidad de involucrar activamente en la gestión del riesgo de desastres del país a las organizaciones sociales, los diversos grupos poblacionales, las comunidades campesinas y étnicas, el sector privado y la ciudadanía en general⁶, partiendo del hecho de su posible afectación ante la ocurrencia de desastres y su rol de apoyo en la respuesta a emergencias.

⁵ Enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: Etnia, Género y Discapacidad. 2019.

⁶ Grupos poblacionales (víctimas del conflicto armado, personas con discapacidad, población LGBTQ+, mujeres, jóvenes, migrantes) las comunidades campesinas y étnicas (pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras y Rom), el sector privado (con o sin ánimo de lucro).

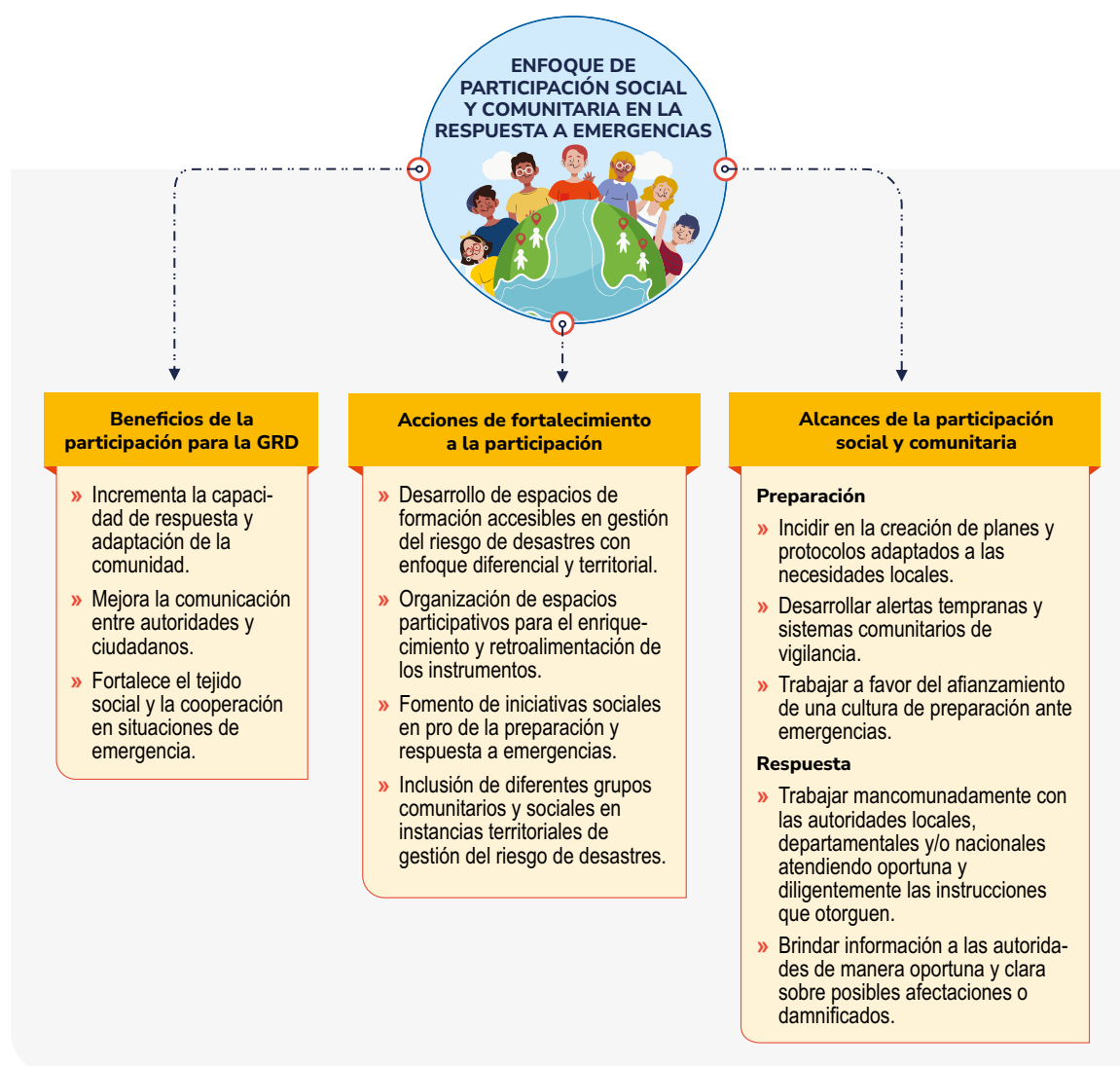
Bajo este precepto, resulta fundamental destacar que la efectividad de la participación social y comunitaria en la gestión del riesgo de desastres exige acciones continuas de fortalecimiento, organización y capacitación. Esto garantizará la ejecución de acciones colaborativas de preparación y respuesta a emergencias que se ajusten a las capacidades de las personas, sin comprometer su integridad y la vida, generando así una

sociedad más resiliente y menos vulnerable a las situaciones de riesgo.

Atendiendo a este proceso, se presentan en la ilustración 3 los beneficios de la participación social y comunitaria en la gestión del riesgo de desastres, resaltando las posibles acciones para fortalecer la preparación y respuesta a emergencias:

Ilustración 3

Aspectos del Enfoque de Participación Social y Comunitaria



1.3.7 Enfoque de Protección y Bienestar Animal

El enfoque de Protección y Bienestar Animal parte del reconocimiento de los animales como seres sintientes que merecen ser protegidos de forma específica en situaciones de emergencia. En consecuencia, se plantean acciones diferenciadas para la atención de animales de producción, de compañía, de trabajo y silvestres. Ellos son parte integral de nuestras comunidades y su cuidado es esencial para garantizar el bienestar social, el equilibrio de los ecosistemas, así como las cadenas productivas de nuestras comunidades.

La protección y el bienestar animal en la respuesta a emergencias deberá incluir acciones para:

1. Procedimientos de Evacuación y Rescate.
2. Implementación de mecanismos adecuados para el transporte de animales, garantizando su bienestar y buen trato.
3. Cuidados Veterinarios de Emergencia y Alimentación.
4. Alojamiento Temporal, Refugio y/o Reubicación.
5. Disposición final adecuada y buen trato al cuerpo en caso de muerte.

1.3.8 Enfoque de Protección Social Adaptativa

El enfoque de Protección Social Adaptativa busca fortalecer capacidades y fomentar la resiliencia en hogares vulnerables, utilizando entre otros, mecanismos que se puedan acoplar desde la interoperabilidad⁷ y acciones anticipadas, que permitan proteger el bienestar de las comunidades, garantizando que no caigan en la pobreza o queden atrapados en ella como resultado de los impactos y desastres, para reducir los problemas estructurales de desigualdad exacerbados por dichos choques.

⁷ World Food Programme Colombia, 2024, Salvando vidas, cambiando vidas.

CAPÍTULO 2

Objetivos de la estrategia

2.1 Objetivo General



Establecer un marco de actuación para el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que garantice la articulación de capacidades institucionales, el fortalecimiento de mecanismos de coordinación y la definición clara de roles y responsabilidades para una acción de respuesta ante emergencias, oportuna y eficaz entre los diferentes niveles de gobierno del Estado colombiano: nación, departamentos y municipios, salvaguardando la vida y facilitando el inicio de la recuperación de la población afectada.



2.2 Objetivos Específicos



- Disponer una estructura de respuesta a emergencias que garantice la coordinación sistémica y concurrencia de los diferentes actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.



- Disponer los protocolos y procedimientos de coordinación para la respuesta interinstitucional en la prestación de los servicios básicos de respuesta a emergencias y funciones de soporte operacional, por los actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.



- Establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación a la implementación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias.



CAPÍTULO 3

Antecedentes y marco conceptual

3.1 Antecedentes



Son varios los desastres que en Colombia han causado afectaciones a la población. Como antecedentes, se resaltan a continuación algunos de los eventos que han marcado trágicamente la historia reciente del país, así:

Ilustración 4

Antecedentes (desastres representativos)



- **Terremoto y Tsunami, 1979:** este fue un poderoso terremoto registrado el miércoles 12 de diciembre de 1979 a las 2:59 a. m., con epicentro localizado en el Océano Pacífico a 75 kilómetros de la costa de Tumaco y una magnitud de 8,1 en la escala de Richter. Este sismo originó un poderoso tsunami que afectó las costas de los departamentos de Nariño y Cauca, especialmente la zona comprendida entre Guapi y San Juan de la Costa. Los registros indican que las fuertes olas arrastraron a su paso personas, animales, viviendas y enseres. Un informe de la Defensa Civil reveló que en toda la costa se presentaron 454 muertos y más de 1.000 personas heridas, igualmente resultaron afectadas más de 2.000 casas y más de 3.000 quedaron completamente destruidas (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD], 2024b).
- **Sismo de Popayán, 1983:** el 31 de marzo de 1983, a las 8:12 a.m., en Popayán, Departamento del Cauca, se presentó un sismo de magnitud 5.6, que destruyó gran parte de la ciudad, dejando en sus 18 segundos de duración un saldo de 1.500 personas heridas y 250 fallecidas, 4.964 construcciones destruidas, 13.796 viviendas con daños muy graves y tuberías de agua potable rotas, lo que originó la falta del líquido por varios días generando problemas de salud pública en la región (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD], 2024a).
- **Avenida torrencial de Armero, 1985⁸:** el 13 de noviembre de 1985, a las 09:20 p.m., el cráter Arenas del volcán Nevado del Ruiz produjo dos explosiones con emisiones de piroclastos (material incandescente) y formación de lahares (avalancha de lodos y piedras), afectando los departamentos de Caldas y Tolima. El saldo de víctimas fue de 25.000 personas fallecidas y miles de heridos. Este alto número de afectados se atribuye en gran manera a la poca atención que se prestó por parte del gobierno nacional de la época, a las alertas que se recibieron por parte de diferentes organismos vulcanológicos y al déficit de preparación en emergencias frente a un desastre de esa magnitud en el país (UNGRD, 2024a).
- **Tormenta Tropical Joan, 1988:** Ciclón tropical inusual que se formó en el Atlántico y pasó por la Costa Caribe Colombiana en octubre de 1988, dejando en nuestro país un saldo de 25 fallecidos, 27.000 personas sin hogar y daños por un valor que ascendieron a los mil millones de pesos (UNGRD, 2024b).
- **Fenómeno del niño entre 1990 y 1994:** se presentó en nuestro país como una baja significativa de las lluvias en las regiones Andina y Caribe. Este evento puso en evidencia graves errores de planificación estatal y sectorial que originaron 13 meses de racionamiento de energía por 8 horas diarias, en todo el país (UNGRD, 2024b).
- **Avenida torrencial en el Cauca, Río Páez, 1994:** el 6 de junio de 1994, siendo las 03:47 p.m., en el Departamento del Cauca se presentó un sismo superficial de magnitud 6,8 en la escala de Richter, el cual, sumado a factores como la temporada invernal, la topografía de la zona y la deforestación, contribuyeron a la ocurrencia de más de 3.000 deslizamientos que obstruyeron ríos, caminos, destruyendo viviendas y cultivos. La obstrucción de los ríos generó posterior avenida torrencial que arrasó poblaciones enteras y aumentaron significativamente los daños, estos fenómenos que se desarrollaron en razón al sismo inicial, fueron los que generaron la mayor pérdida de vidas: 1.100 del total de 1.120 personas fallecidas, pues como consecuencia directa del sismo únicamente fallecieron 20 personas. Igualmente, se reportaron 1.600 familias desplazadas y 7.925 familias afectadas en el departamento de Cauca y Huila (UNGRD, 2024a).
- **Fenómeno el Niño 1997 - 1998:** afectación en los sectores: ambiente, agua y agrícola. Sin cuantificar (UNGRD, 2023).
- **Terremoto Eje Cafetero, 1999:** el 25 de enero de 1999, dos sismos sacudieron el Eje Cafetero colombiano, afectando un área de 1.360 km². El evento principal ocurrió a la 1:19 p.m., con epi-

8 Para ampliar información sobre los eventos ocurridos, revisar el documento de consulta: Lecciones aprendidas de recuperación posdesastre de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), que compila los principales desastres generados por fenómenos naturales ocurridos en Colombia - <https://tinyurl.com/3cpmydvj>

centro cerca de Córdoba (Quindío), a 15 km de profundidad y con una magnitud de 6,1 en la escala de Richter. Ese mismo día, a las 5:40 p.m., se registró una réplica de magnitud 5,5, seguida por más de 130 réplicas durante el primer mes. El terremoto tuvo efectos locales significativos en 28 municipios de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, siendo Quindío el más afectado. Armenia, su capital, junto con Calarcá y La Tebaida, sufrió la mayor pérdida de vidas humanas. Según el DANE, murieron 1.185 personas (1.110 en Quindío), hubo 8.523 heridos (muchos con traumas severos) y 731 desaparecidos. En total, 101.000 viviendas resultaron dañadas y 100.852 inmuebles de infraestructura pública fueron afectados, incluyendo oficinas, iglesias, cárceles y vías. El evento deterioró gravemente la calidad de vida y el entorno urbano de la región (UNGRD, 2023).

- **Erupción Volcán Galeras 2005 - 2006:** en noviembre de 2005, el volcán Galeras, ubicado cerca de la ciudad de Pasto en el departamento de Nariño, Colombia, presentó una erupción menor en la madrugada del 24 de noviembre. Este evento lanzó cenizas y humo, cubriendo la ciudad con una capa de hasta 3 cm de ceniza y provocando la evacuación de áreas cercanas. Aunque no se registraron víctimas, las autoridades elevaron el nivel de alerta a máxima y recomendaron medidas preventivas, la región afectada incluye siete municipios y numerosas comunidades rurales, con un registro detallado de población y viviendas realizado por el DANE en 2005 para la Zona de Amenaza Volcánica Alta. La zona de amenaza alta comprende áreas cercanas al cráter donde habitan unas 4.541 personas en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida, sus principales amenazas incluyen nubes ardientes o corrientes de densidad piroclástica, extremadamente peligrosas debido a su alta temperatura y velocidad (UNGRD, 2023).
- **Tormenta Tropical Beta 2005:** La tormenta tropical Beta de 2005 afectó principalmente las islas colombianas de San Andrés y Providencia, causando lluvias fuertes, vientos intensos y marejada ciclónica que dañaron viviendas y la infraes-

tructura local se recibió afectación de 1 persona fallecida, 913 familias damnificadas, 913 viviendas destruidas, Inversión de 1.900 millones de pesos. (UNGRD, 2023).

- **Fenómeno La Niña 2010 - 2011:** en diciembre de 2010, el casco urbano de Gramalote, en Norte de Santander, fue destruido por un deslizamiento rotacional provocado por la saturación de suelos debido a intensas lluvias asociadas al fenómeno de La Niña. El movimiento de tierra se desprendió de la parte alta de la ladera donde se encontraba el pueblo, dejando inhabitable toda la infraestructura. Como consecuencia, la población tuvo que desplazarse a un nuevo sitio, enfrentando dificultades para adaptarse a este cambio de entorno. Según el inventario del Fondo Adaptación, 1.118 habitantes y 925 predios resultaron afectados, aunque no se reportaron pérdidas humanas. Este evento generó un impacto significativo en la comunidad, transformando su modo de vida y el paisaje urbano original (UNGRD, 2023).
- **Huracán Mathew, 2016:** entre el 30 de septiembre y 1 de octubre de 2016, este huracán de categoría 5 pasó frente a la península de La Guajira, en la Costa Norte, cobrando la vida de una persona en el municipio de Uribia a causa de las corrientes de agua provocadas por las fuertes lluvias. Este fenómeno ocasionó inundaciones y gran oleaje en toda la costa norte colombiana, obligando a que varios pueblos fueran evacuados (UNGRD, 2024b).
- **Avenida torrencial en Mocoa, Putumayo, 2017:** la noche del 31 de marzo y la madrugada del 01 de abril de 2017, se presentó un evento de precipitación máxima en el sector, este evento extremo generó crecientes súbitas de los ríos Mocoa, Sangoyaco y Mulato, que desencadenaron el evento de Avenida Torrencial (mezcla de lodos y material de arrastre a altas velocidades) en el municipio de Mocoa generando graves afectaciones y pérdidas de vidas humanas, causando la muerte a 333 personas, 7.794 familias damnificadas de acuerdo con el registro único de damnificados RUD, es decir, que aproximadamente 22.310 personas sufrieron directamente

las afectaciones ocasionadas por el fenómeno de origen natural. En cuanto a infraestructura se vieron afectados un total de 48 barrios, 11.58 km de vías, 2 acueductos, 5 puentes entre averiados y destruidos, 1461 viviendas y 486.3 hectáreas rurales (UNGRD, 2024a).

- **Huracán IOTA en San Andrés, Santa Catalina y Providencia, 2020⁹:** el 16 de noviembre de 2020 en las primeras horas de la madrugada, el huracán IOTA, de categoría 5, pasó por las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, originando lluvias torrenciales que terminaron en la destrucción masiva de los municipios de Providencia y Santa Catalina, destrucción del 98% ponderado por el gobierno de la época, bajo el Decreto 1472 de 2020, además, dejando como saldo 3 personas fallecidas, 2.347 familias damnificadas de acuerdo con el registro único de damnificados RUD. En cuanto a infraestructura se vieron afectadas un total de 1.088 viviendas colapsadas, 877 viviendas averiadas y 150 equipamientos turísticos, se evidenció carencia de acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico, daños graves en infraestructura hospitalaria, educativa y comercial, así como daños ambientales, que impactaron gravemente el orden económico y social de su población (UNGRD, 2024a).
- **Fenómeno La Niña, 2022 - 2023:** ante la difícil situación presentada a lo largo y ancho del país por la temporada de lluvias, particularmente en amplios sectores de las regiones Andina, Caribe y Pacífica, así como en zonas de los piedemontes, originando a una mayor ocurrencia de eventos como inundaciones, deslizamientos de tierra, avenidas torrenciales, crecientes súbitos, vendavales y tormentas eléctricas, el Gobierno Nacional con el fin de conjurar la emergencia, mediante Decreto 2113 de 2022 declaró la situación de desastre nacional, cuya vigencia se encuentra prorrogada por medio del Decreto 1810 de 2023 (UNGRD, 2024b).
- **Fenómeno El Niño 2023- 2024:** ante el reporte de seguimiento al Fenómeno El Niño elaborado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que dio cuenta que para el periodo comprendido entre el 3 de noviembre y el 24 de enero de 2024, se presentaron afectaciones en 5 departamentos y 32 municipios, consistentes en 323 incendios forestales, 6 sequías, 2 heladas, con una afectación de 6.723 hectáreas, 69 municipios con desabastecimiento de agua potable y 44.954 personas afectadas que conforman 16.233 familias, que condujeron a que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 037 de 2024 declaró la existencia de una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional (UNGRD, 2024b).
- **Variabilidad climática 2024-2026:** ante el incremento de los eventos asociados a la variabilidad climática, tales como, incendios forestales, vendavales, inundaciones, deslizamientos, crecientes súbitas, granizadas, tormentas eléctricas, avenidas torrenciales, erosiones, que afectaron a los departamentos de Cundinamarca, Huila, Cauca, Valle del Cauca, Tolima, Nariño, La Guajira, Norte de Santander y Chocó entre otros, se declaró una Situación de Desastre Nacional, mediante el Decreto 1372 de 2024, prorrogado por el Decreto 1193 de 2025 y modificado por el Decreto 0464 de 2026, por medio del cual se establecieron i) medidas de fortalecimiento para la elaboración y ejecución del Plan de Acción Específico (PAE) frente a las emergencias cubiertas por la declaratoria, y ii) lineamientos específicos frente a la atención de los eventos climatológicos adversos ocurridos entre el 31 de enero y el 6 de febrero de 2026 en varios municipios de los departamentos de Córdoba, Antioquia, La Guajira, Sucre, Bolívar, Cesar, Magdalena y Chocó que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto Legislativo 150 de 2026.

9 Para ampliar información sobre los eventos ocurridos, revisar el documento de consulta: Lecciones aprendidas de recuperación posdesastre de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), que compila los principales desastres generados por fenómenos naturales ocurridos en Colombia - <https://tinyurl.com/3cpmydvj>

3.2 Marco conceptual

Para la comprensión de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias (ENRE), se presentan a continuación la definición de 41 conceptos esenciales en la gestión del riesgo de desastres y los cuales, hayan soporte en la Ley 1523 de 2012 y el PNGRD:

- **Acción Anticipatoria:** Definición: Término utilizado por la cooperación internacional que se integra en los procesos de gestión de riesgo de desastres definidos en la Ley 1523 de 2012, que busca reducir los daños, pérdidas e impactos, antes de la posible manifestación o manifestación completa de un fenómeno amenazante, en un periodo de tiempo definido y que se activan a partir de umbrales previamente definidos, con base en previsiones confiables, oportunas y medibles.

Son acciones planificadas que dependen del tipo de fenómeno, sus efectos y su escala territorial, la misión de las organizaciones implicadas, el contexto local y cuentan con un mecanismo de financiamiento previamente acordado, que está garantizado y disponible para ser liberado.

Las Acciones Anticipatorias (AA) tienden un puente entre la reducción del riesgo de desastres y la preparación, y facilitan el inicio de la respuesta y la recuperación temprana, mediante acciones de corto plazo que aportan en el cierre de brechas y fomentan la resiliencia comunitaria e institucional, contribuyendo a mejorar la gobernanza ante situaciones de crisis.

- **Acción Participativa:** Refiere a un enfoque colaborativo en el cual las comunidades locales, junto con otros actores relevantes, participan activamente en el proceso de identificar, planificar y ejecutar estrategias de adaptación a los cambios y riesgos ambientales, incluyendo los desastres. Este enfoque aprovecha el conocimiento local, buscando que las medidas adoptadas sean culturalmente apropiadas y sostenibles a largo plazo, de acuerdo con todas las comunidades que integran el territorio, además de fomentar la inclusión, transparencia y la equidad en la toma de decisiones, promoviendo una mayor resiliencia y cohesión social (Ensor, J., Berger, R., 2009).
- **Afectados:** Personas que resultan perjudicadas, directa o indirectamente, por un suceso peligroso y que, como consecuencia, han sufrido lesiones, enfermedades u otros efectos en su salud; los evacuados, desplazados, reubicados o han padecido daños directos en sus medios de vida o bienes económicos, físicos, sociales, culturales y/o ambientales. Los indirectamente afectados son los que han sufrido consecuencias, distintas o añadidas a los efectos directos y al cabo del tiempo, esto debido a interrupciones o cambios en la economía, infraestructuras vitales, servicios básicos, comercio y/o en su trabajo, o que vean afectados sus ámbitos sociales, sanitarios y psicológicos. (UNDRR, 2018)¹⁰.

¹⁰ Documento de consulta: Glosario de Términos y Conceptos de la Gestión del Riesgo de Desastres para los Países Miembros de la Comunidad Andina - <https://www.undrr.org/sites/default/files/inline-files/P2.10.pdf>

- **Amenaza:** Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales (Congreso de Colombia, 2012, Ley 1523, 2012, Art. 4).
- **Análisis y Evaluación del Riesgo:** Implica la consideración de las causas y fuentes del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que dichas consecuencias puedan ocurrir. Es el modelo mediante el cual se relaciona la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales y sus probabilidades. Se estima el valor de los daños y las pérdidas potenciales, y se compara con criterios de seguridad establecidos, con el propósito de definir tipos de intervención y alcance de la reducción del riesgo y preparación para la respuesta y recuperación (Ley 1523, 2012, Art. 4).
- **Calamidad Pública:** Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios, los recursos ambientales, causa daños o pérdidas de vidas humanas O animales, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.(Ley 2474 de 2025, Artículo 4).
- **Cooperación internacional:** La cooperación internacional facilita la asistencia técnica, financiera y logística necesaria antes, durante y después de los desastres. Implica establecer y mantener alianzas estratégicas con organismos internacionales, agencias de desarrollo y otras entidades, para garantizar adecuados procesos de respuesta, desde el nivel nacional hasta el internacional (Elaboración propia basada en el art. 43 de la Ley 1523 de 2012 y UNGRD, 2022).
- **Coordinación interinstitucional:** La coordinación interinstitucional implica la colaboración estrecha y coordinada entre diversas entidades y organizaciones tanto a nivel local como nacional, para garantizar una gestión integral de la preparación y respuesta ante emergencias (Elaboración propia basada en la Ley 1523 de 2012, 2012).
- **Damnificado:** Es una persona afectada parcial o completamente por una emergencia o desastre, sufriendo daños graves en su salud o bienes, de forma temporal o permanente. Esta persona requiere refugio y ayuda humanitaria temporal debido a la incapacidad para recuperar por sí misma su situación anterior. Los daños pueden ser graves en aspectos vitales, como vivienda o medios de subsistencia, y puede necesitar asistencia inmediata para su recuperación o sostenimiento (UNDRR, 2018)¹¹.
- **Daño:** Se refiere a las afectaciones (tangibles y cuantificables) que ocurren durante el evento que causa el desastre y que sufre una comunidad determinada en términos de personas, bienes, servicios, medios de vida, medio ambiente, entre otros. Según el sector



11 Documento de consulta: Glosario de Términos y Conceptos de la Gestión del Riesgo de Desastres para los Países Miembros de la Comunidad Andina - <https://www.undrr.org/sites/default/files/inline-files/P2.I0.pdf>

considerado, los daños incluyen afectaciones parciales (colapsos parciales, lesiones, enfermedades, restricciones en el funcionamiento o prestación del servicio) o totales (destrucción, colapso, pérdidas de vida): a) los activos físicos, como edificios, instalaciones, maquinaria, equipos, medios de transporte y almacenaje, mobiliario, obras de riego, embalses, sistemas de vialidad y puertos o b) las existencias, tanto de bienes finales como de bienes en proceso, materias primas, materiales y repuestos. c) medios de vida (Adaptado por UNGRD 2024 a partir de CEPAL, 2014, p. 34).

- **Declaratoria de Desastre¹²:** El presidente de la república es quien declara una situación de desastre nacional, regional departamental, distrital o municipal, según la magnitud y los efectos del desastre, de acuerdo con la recomendación del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo - CNGR. A nivel nacional, se declara cuando la materialización del riesgo afecta gravemente bienes jurídicos en todo el país, supera la capacidad técnica y los recursos departamentales, o impacta gravemente la economía y los servicios nacionales (Ley 1523 de 2012). A nivel distrital o municipal, se declara cuando el riesgo afecta gravemente a un Municipio o Distrito, superando su capacidad técnica y de recursos (Congreso de Colombia, 2012, Ley 1523, 2012, Art. 56).
- **Desastre:** Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos am-

bientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción (Congreso de Colombia, 2012, Ley 1523, 2012, Art. 4).

- **Efectos:** Asociados a daños físicos a la infraestructura, producción de bienes y servicios, gobernabilidad, activos físicos y a las condiciones del territorio en términos de aumentar el riesgo. Los efectos pueden estar asociados tanto a los daños como a las pérdidas calculadas en flujos económicos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014).



- **Elementos expuestos:** Se refiere a la presencia de personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza (Congreso de Colombia, 2012, Ley 1523, 2012, Art. 4).
- **Emergencia:** Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general (Congreso de Colombia, 2012, Ley 1523, 2012, Art. 4).
- **Emergencia de salud pública de importancia internacional:** Un evento extraordinario que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a través de la pro-

¹² Para ampliar información, revisar las definiciones en el artículo 56 de la Ley 1523 de 2012 en el siguiente enlace: <https://tinyurl.com/3vask6mz>.

pagación internacional de la enfermedad y que potencialmente requiere una respuesta internacional coordinada, formulada cuando surge una situación que es grave, repentina, inusual o inesperada, que conlleva implicaciones para la salud pública más allá de la frontera nacional del Estado afectado y puede requerir una acción internacional inmediata (Organización Mundial de la Salud, 2005).

- **Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) Preliminar:** La evaluación de daños consiste en la identificación y registro cualitativo y cuantitativo, de la extensión, gravedad y localización de los efectos de un evento adverso, y con base en esto, estimar los recursos financieros, técnicos y humanos requeridos para dar atención a las necesidades más urgentes. El proceso de EDAN es fundamental para la activación de los servicios de respuesta y será la base para una evaluación más detallada que permita orientar el proceso posterior de recuperación (Adaptado de *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery - GFDRR, 2013; United States Agency International Development - USAID, 2008*).

Esta es una evaluación inicial y rápida, armonizada con el Registro Único de Damnificados (RUD). El objetivo de esta evaluación es activar los servicios de respuesta a emergencias necesarios para garantizar el bienestar y la protección de la vida de la población afectada. Los resultados de esta evaluación son insumo fundamental para identificar las medidas de rehabilitación necesarias, así como para priorizar evaluaciones detalladas de los daños, pérdidas, riesgos asociados, impactos y necesidades para la reconstrucción a mediano y largo plazo para mejorar las condiciones de desarrollo local previas al desastre.



- **Funciones de soporte operacional:** Actividades técnicas, financieras, jurídicas, administrativas y logísticas que se desarrollan para optimizar las operaciones de respuesta a la emergencia. Las principales funciones de soporte operacional son: gestión de la información, planeación, logística de soporte operacional, telecomunicaciones para la respuesta, aspectos jurídicos, aspectos financieros (UN-GRD, 2018, p. 14, 20).
- **Impacto:** Están asociados al corto, mediano y largo plazo a los efectos causados por el desastre en términos de rendimientos económicos y a la calidad de vida de las personas, comunidades y dinámicas sociales (Moreno & Cardona, 2011).
- **Monitoreo del riesgo:** Gestión de información y datos (captura, procesamiento, almacenamiento, organización, publicación) de parámetros de fenómenos amenazantes, elementos expuestos y sus vulnerabilidades, con fines de retroalimentar la caracterización de escenarios de riesgo, el análisis y la evaluación del riesgo y soportar sistemas de alerta como parte la preparación para la respuesta (UN-GRD, 2022).
- **Niveles de gobierno:** Se reconocen a los niveles de gobierno como la composición desagregada del Estado según escala territorial: nación, departamentos y municipios. La colaboración entre los diferentes niveles de gobierno es fundamental para asegurar una respuesta integral y coordinada ante los desastres (Congreso de Colombia, 2012, Ley 1523, 2012).
- **Pandemia:** Es una enfermedad epidémica que se extiende a un área geográficamente extensa o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región, afectando a un número considerable de personas (Organización Panamericana de la Salud, 2022).

- Participación social y comunitaria:** es un proceso de manifestación, cooperación, incidencia y movilización de diversos grupos, comunidades o personas, que se integran para enfrentar problemas y gestionar requerimientos que permitan dar respuestas a sus necesidades o demandas” Galeana y Sainz (2001:140). Para la ENRE, esta concepción de participación respalda el rol de los ciudadanos y ciudadanas como corresponsables de la gestión del riesgo, por ello la necesidad de que sean vinculados a la toma de decisiones y a la implementación de medidas de prevención, preparación y respuesta, lo cual fomenta un sentido de responsabilidad compartida y fortalece la capacidad de respuesta y recuperación de las comunidades ante los desastres (Congreso de Colombia, 2012, Ley 1523, 2012, Art. 2).
- Pérdidas:** Las pérdidas se refieren a los cambios en los flujos económicos que resultan del desastre. Estos cambios se observan desde el momento del desastre hasta que se logra una recuperación económica completa y la reconstrucción, lo cual puede llevar varios años en algunos casos. Estas pérdidas incluyen la disminución de la producción en sectores como la agricultura, ganadería, pesca, industria y comercio, así como la reducción de los ingresos y el aumento de los costos en la prestación de servicios como educación, salud, agua y saneamiento, electricidad, transporte y comunicaciones. Además, se consideran como pérdidas los gastos imprevistos necesarios para satisfacer las necesidades humanitarias durante la fase de emergencia posterior al desastre. Las pérdidas se calculan en valores actuales (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2010).
- Plan de Respuesta a Emergencias - PRE:** Para la ejecución de la respuesta a emergencias, deberá formularse e implementar un Plan de Respuesta a Emergencias - PRE, que es el documento que define las líneas de intervención, acciones, responsabilidades, presupuestos, recursos y plazos de ejecución de la respuesta a emergencias de acuerdo a la evaluación de daños y el análisis de necesidades provocadas por el evento.
- Planes/Protocolos/Guías de respuesta por fenómeno:** Documento complementario a las Estrategias de Respuesta a Emergencias, que busca determinar las acciones de preparación y respuesta ante escenarios específicos como actividad volcánica, sismo, tsunami, entre otros, o frente a temporadas o fenómenos como temporadas de lluvias y menos lluvias, fenómenos El Niño y La Niña, y otros emergentes. Este Plan debe contener, como mínimo, una descripción del escenario, coordinación del plan, identificación de consideraciones específicas para la ejecución de los servicios de respuesta y funciones de soporte acordes con el escenario, prioridades para la intervención, acciones y responsables, recursos, aspectos financieros, estrategia de comunicación y mecanismos de seguimiento (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, 2018).
- Plan de respuesta a emergencias sectorial:** Es el marco de actuación que permite la coordinación del sector para la reacción y atención de emergencias, de acuerdo a sus competencias y funciones, con el propósito de ejecutar la respuesta a emergencias de manera oportuna y efectiva en los tres niveles de gobierno, optimizando la prestación de los servicios básicos durante la respuesta (Presidencia de la República de Colombia, Decreto 2157 de 2017).



- **Preparación:** Es el conjunto de acciones principalmente de coordinación, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento, centros de reserva y albergues y entrenamiento, con el propósito de optimizar la ejecución de los diferentes servicios básicos de respuesta, como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros (Congreso de Colombia, 2012, Ley 1523, 2012, Art. 4).
- **Procedimiento:** Especifica el paso a paso de acciones secuenciales que se debe desarrollar para el cumplimiento de los objetivos en un proceso. Define claramente los pasos a seguir, recursos necesarios y las responsabilidades de cada persona involucrada en la ejecución del proceso. Son herramientas que ayudan a la consistencia y la calidad en la realización de actividades y, al mismo tiempo, a su seguimiento. (Adaptado de UNGRD, 2024)¹³.
- **Protección Social Adaptativa a Emergencias:** busca fortalecer capacidades y fomentar la resiliencia en hogares vulnerables para enfrentar choques asociadas a la crisis climática, emergencias sanitarias, el riesgo de desastres, entre otros, de forma que se identifiquen los mecanismos que se puedan acoplar desde la protección social en tiempos de crisis para propender por una mejora del bienestar y la calidad de vida de las poblaciones que sea suficiente para reducir los problemas estructurales de pobreza y desigualdad



exacerbados por dichos choques (Programa Mundial de Alimentos y CDEMA por Agencia de Gestión de Emergencias y Desastres del Caribe & CDEMA, 2021). Al respecto, se plantean retos para avanzar en la formulación de agendas en torno a la superación de la pobreza y la inequidad de las poblaciones, considerando la gestión riesgo de desastres como eje fundamental en la reducción de la vulnerabilidad social (DNP, 2023, p. 74).

- **Protocolo de respuesta:** documento que establece una serie de pasos y directrices específicas a seguir para abordar un problema o un evento en particular. Este documento describe las acciones a llevar a cabo, los roles y responsabilidades de cada entidad y actor involucrado, las condiciones de operación y puede contener de acuerdo al alcance, los procedimientos a seguir en una situación determinada. Suelen ser utilizados para estandarizar procesos y garantizar una respuesta actuación eficiente y coordinada ante diversas circunstancias. Los protocolos son complementarios a las Estrategias para la Respuesta a Emergencias. (Adaptado de UNGRD, 2024)¹⁴.
- **Reacción oportuna y efectiva:** La reacción oportuna y efectiva se refiere a la capacidad de respuesta rápida y eficiente ante situaciones de emergencia o desastres. Implica la capacidad de actuar con prontitud y eficacia para atender las necesidades inmediatas de las comunidades afectadas y para proporcionar asistencia vital en el menor tiempo posible (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA, 2023).
- **Recuperación:** Son las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de

¹³ Guía de Parametrización de Documentos - Neogestión - UNGRD.

¹⁴ Guía de Parametrización de Documentos - Neogestión - UNGRD.

vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado (Congreso de Colombia, 2012, Ley 1523, 2012, Art. 4)

- **Rehabilitación:** Acciones que se realizan inmediatamente después del desastre. Consiste fundamentalmente en la recuperación temporal de los servicios básicos (agua, desagüe, comunicaciones, alimentación y otros) que permitan normalizar las actividades en la zona afectada por el desastre. La rehabilitación es parte de la respuesta ante una emergencia. Restablecimiento de las condiciones mínimas de vida, mediante la recuperación a corto plazo de los servicios básicos y del inicio de la reparación del daño físico, social y económico causado por un desastre (Lavell, 2007).
- **Reconstrucción:** Término que se refiere a la reconstrucción a medio y largo plazo y restauración sostenible de infraestructuras críticas resilientes, servicios, vivienda, instalaciones y medios de subsistencia necesarios para el pleno funcionamiento de una comunidad o una sociedad afectada por un desastre, en concordancia con los principios del desarrollo sostenible y “reconstruir mejor” para evitar o reducir el riesgo futuro (United Nations General Assembly, UNGA, 2016).
- **Respuesta:** Ejecución de las actividades necesarias para la atención de la emergencia como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y



manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros. La efectividad de la respuesta depende de la calidad de preparación (Congreso de Colombia, 2012, Ley 1523, 2012, Art. 4).

- **Respuesta comunitaria:** La respuesta comunitaria se refiere a las acciones realizadas por los miembros de una comunidad para prepararse, responder y recuperarse de situaciones de emergencia o desastre. Este enfoque aprovecha el conocimiento local, la organización social y los recursos propios para minimizar impactos negativos y apoyar la recuperación de forma rápida y efectiva (Pan American Health Organization, 2011, p.23). Se incluye en ésta la activación de los servicios de emergencia (Ejemplo: Llamada a números de emergencia, activación de alarmas, apoyo en evacuaciones), sin que esto implique una atención directa. Esta respuesta debe ser transitoria, en tanto las entidades se hagan presentes para dar la primera respuesta a la emergencia.
- **Registro Unifamiliar de Emergencias - RUF:** Formato que permite la consolidación de la información para la identificación y caracterización de las personas naturales o jurídicas damnificadas junto a su núcleo familiar. (Elaboración propia).
- **Registro Único de Desplazamiento Ambiental:** Registro administrado por la UNGRD en el que serán incluidas las personas, familias junto a sus animales domésticos, comunidades o grupos sociales plenamente individualizados e identificados que estén en riesgo o condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la

degradación ambiental y los desastres naturales, y aquellas evacuadas preventivamente al interior del territorio nacional.

- **Servicios de Respuesta:** Acciones que deberán desarrollarse para la atención de los afectados, el restablecimiento inmediato de los servicios y, en general, la atención de la emergencia. La prestación de estos servicios busca garantizar la seguridad, la salud y el bienestar de las comunidades, así como facilitar la recuperación y la reconstrucción rápida y efectiva de las zonas afectadas. (Elaboración propia).
- **Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres - SNIGRD¹⁵:** El Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres es una iniciativa de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que busca centralizar y actualizar datos sobre riesgos y emergencias en Colombia. Este sistema integrará información de todas las entidades nacionales y territoriales, promoviendo la estandarización y uso compartido de datos. Su objetivo es apoyar a los gestores del riesgo en todos los niveles de gobierno, facilitar la construcción de conocimiento, y mejorar la respuesta a emergencias, respetando las normativas de privacidad y seguridad.
- **Sectores:** De acuerdo con el glosario de la Función Pública, se dividen en los siguientes sectores:

Sector Central: Son las entidades principales de la Rama Ejecutiva. Aquí se ubican las entidades donde se fija la política. Está confor-

mado por ministerios, departamentos administrativos, superintendencias sin personería jurídica y Unidades administrativas especiales sin personería jurídica. La rama ejecutiva tiene un sector central y un sector descentralizado. No solamente cabeza de sector sino aquellos que no tengan personería jurídica. El nivel territorial también tiene un sector central y descentralizado.

Sector Descentralizado: Es la forma de organización del Estado, en el nivel nacional o territorial, integrada por entidades con personería jurídica adscritas y/o vinculadas a un sector central. Son creadas por Constitución, Ley, Ordenanza o Acuerdo según el caso, o por autorización del legislador al ejecutivo.

Sector Administrativo: Es la forma como está organizada la Rama Ejecutiva en Colombia.

Es un conjunto de entidades lideradas por ministerios, departamentos administrativos, la integran superintendencias, y entidades adscritas y vinculadas, encargadas de un tema específico. Cumplen funciones afines y complementarias. Cabeza de sector con entidades adscritas y vinculadas. Aquel que está dedicado a la prestación de un bien o servicios específicos a cargo del Estado.

- **Vulnerabilidad:** Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y/o animales y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos (Ley 2474 de 2025, Artículo 4).

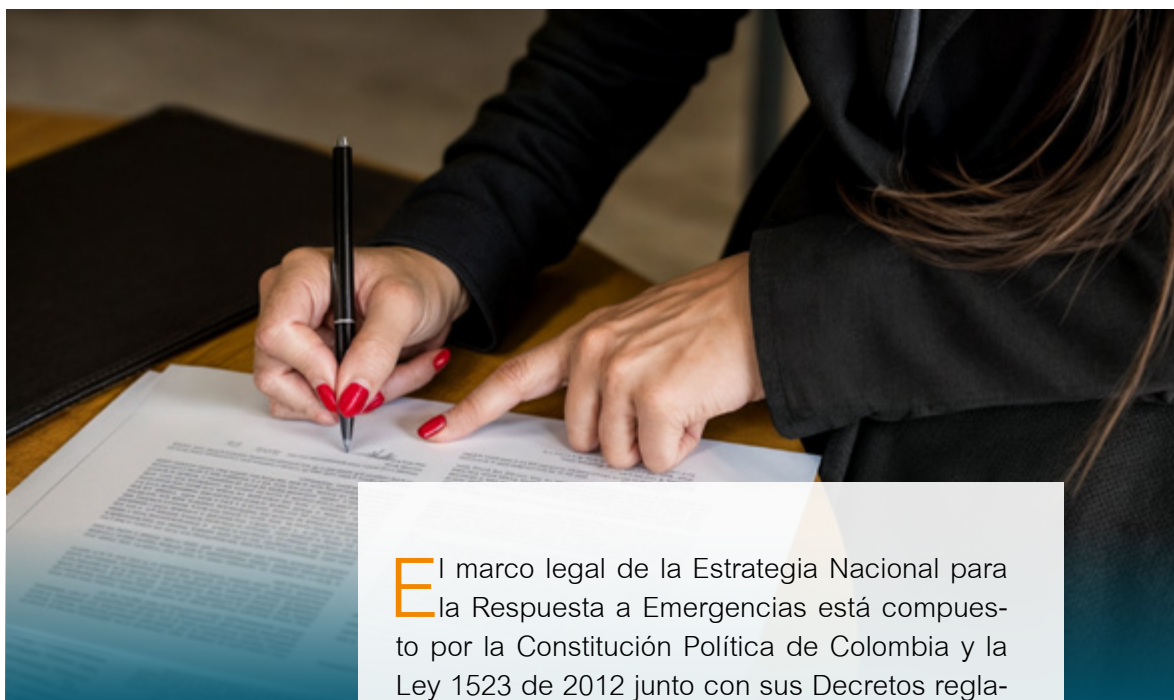


¹⁵ Capítulo IV - Sistema de Información - Artículo 45 - Ley 1523 de 2012: Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres. Segunda Actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015 - 2030.

CAPÍTULO 4

Marco legal e institucional

4.1 Normatividad



El marco legal de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias está compuesto por la Constitución Política de Colombia y la Ley 1523 de 2012 junto con sus Decretos reglamentarios que determinan los lineamientos para la preparación, respuesta y recuperación ante emergencias así:

Constitución Política de Colombia

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



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

Artículo 189. *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

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

Ley 1523 de 2012

Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

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

En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

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

Artículo 17. Funciones Generales del Consejo Nacional. Numeral 3. Aprobar la Estrategia Nacional de Respuesta a emergencias.

Artículo 21. Funciones del Comité Nacional para el conocimiento del riesgo. Numeral 12. Orientar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia de respuesta a emergencias.

Artículo 25. Funciones del Comité Nacional para el Manejo de Desastres. Numeral 2. *Asesorar la formulación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencia.*

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

Parágrafo.

La estrategia nacional para la respuesta a emergencias, como una acción de preparación para la respuesta que busca la efectividad de la actuación interinstitucional, en los tres niveles de gobierno, se centrará principalmente en la optimización de la prestación de servicios básicos durante la respuesta como accesibilidad y transporte, comunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública, información geográfica, el manejo general de la respuesta y definición de estados de alerta, entre otros.

Artículo 36. Elaboración de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, es la instancia encargada de elaborar la estrategia nacional para la Respuesta a emer-

gencias con los insumos provenientes de los tres comités nacionales de gestión del riesgo y de los consejos territoriales.

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

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

Capítulo VI. Este capítulo define la declaratoria de desastre, declaratoria de situación de calamidad pública, retorno a la normalidad, adicionalmente a sus criterios.

Ley 1505 de 2012

Por medio de la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta.

Ley 2474 de 2025

Mediante la cual se modifica la Ley 1523 de 2012, reconociendo e incluyendo a los animales dentro de la política de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones.

Que el artículo 11 de la Ley 2474 de 2025 establece que el Gobierno Nacional, en cabeza de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres i) en un término no mayor a tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la ley, realizará la actualización de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergen-

cias garantizando la protección de los animales, a través de su reconocimiento e inclusión como sujetos destinatarios de las medidas de atención y prevención en la gestión del riesgo de desastres; ii) en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la ley, de acuerdo con la disponibilidad fiscal y competencias de cada cartera, coordinará la creación de protocolos sectoriales orientados a la incorporación del enfoque de bienestar animal en la gestión del riesgo de desastres, de acuerdo con las necesidades de cada especie animal.

Ley 2469 de 2025

Se incorporan los humedales al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y al Sistema Nacional de Cambio Climático en su componente de adaptación, se adoptan mecanismos en las cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.

Ley 2476 de 2025

Por medio del cual se fortalece la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo en Colombia a través de ciudades y centros urbanos verdes, biodiversos y resilientes (Ley de Ciudades Verdes).

Decreto 2157 de 2017. *Por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012.*

Ley 2577 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.

4.2 Instancias de coordinación y organización

El Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), constituye el marco institucional mediante el cual se implementa la gestión del riesgo de desastres (GRD) en el país. Este se entiende como el conjunto de entidades del orden público, privado y comunitario, contemplando a los cooperantes internacionales como aliados estratégicos que, articulados con las políticas, normas y recursos, tiene como objetivo llevar a cabo el proceso social de la GRD con el propósito de ofrecer protección a la población en todo el territorio nacional en busca de mejorar la calidad de vida, la seguridad y el bienestar de toda la población colombiana.

Como se indica en la tabla 2, el SNGRD consta de seis instancias de orientación y coordinación¹⁶ encargadas de optimizar el desempeño y la gestión de las distintas entidades en la ejecución de acciones estructuradas en un plan de respuesta a emergencias. Estas instancias son el componente clave para la implementación eficaz de políticas, normativas y recursos destinados a la gestión del riesgo de desastres, con el fin de prevenir y mitigar los impactos de posibles desastres y situaciones de emergencia en el país (UNGRD, 2012).

Tabla 2

Instancias de coordinación - Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Orden nacional	1. Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.
	2. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
	3. Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo.
	4. Comité Nacional para la Reducción del Riesgo.
	5. Comité Nacional para el Manejo de Desastres.
Orden territorial	6. Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo de desastres.

Fuente: Elaboración propia a partir de Artículo 15, Ley 1523 de 2012.

A continuación, se relacionan las características principales y funciones de las instancias que son directamente responsables y/o determinantes en las acciones de respuesta, estas se presentan del orden local al nacional:

- **Consejos Municipales / Distritales de Gestión del Riesgo de Desastres**

El municipio o distrito constituye la unidad operativa, estratégica y técnica principal en términos de la ejecución de la Respuesta. Están encargados de dar la primera respuesta de orden local. Independientemente del nivel territorial al que corresponda, los proyectos y componentes formulados para el nivel municipal son de aplicación local, que apuntan al beneficio directo de sus habitantes, soportados en una visión regional dada por los proyectos y componentes de cobertura regional. De esta forma, una acción de alcance y

¹⁶ Ver Ley 1523 de 2012, Artículo 15. Instancias de Orientación y Coordinación.

aplicación en un municipio y/o distrito determinado, que en un caso dado sea ejecutada por el nivel regional o nacional, quedará orientada por las acciones del nivel municipal/distrital relacionadas o por las comunidades étnicas involucradas.

Los municipios y/o distritos, en el marco de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias (ENRE), juegan un papel fundamental debido a que, al igual que en el orden nacional, la toma de decisiones a nivel municipal/distrital se define por medio del Consejo Municipal/Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y estas acciones establecidas en el plan de respuesta a emergencias, están apalancadas financieramente por medio de sus Fondos Municipales/Distritales de Gestión del Riesgo u otras fuentes de financiación (ver capítulo 7).

Los alcaldes, como jefes de la administración local, representan en el territorio, junto al Consejo Municipal/Distrital de Gestión del Riesgo, una instancia de coordinación del SNGRD, responsables directos en la ejecución e implementación de la gestión del riesgo en el municipio y/o distrito. En el marco de la preparación para la respuesta a emergencias, los CMGRD/CDIGRD tienen las siguientes funciones:

- a. Definir los niveles de emergencia según su capacidad operativa y los escenarios de riesgo identificados y/o actualizados. Esto permite que el municipio/distrito tenga un plan de respuesta a emergencia claro y preciso para responder a una emergencia, de acuerdo con su capacidad y a la magnitud del evento. Además, debe definir el lugar donde estará implementada la sala de crisis y el momento de activarla. Esto permite que el municipio/distrito tenga un lugar seguro y equipado para coordinar la respuesta a una emergencia.
- b. Definir los estados de alerta para su territorio y la forma de activación de los Sistemas de Alerta Temprana (SAT), para las zonas de riesgo.

Esto permite que el municipio/distrito pueda comunicar a la población sobre la ocurrencia de un evento peligroso, para que pueda tomar las medidas necesarias para protegerse.

- c. Definir cómo se administrará o coordinará la emergencia desde el ente territorial o municipal/distrital (en puestos de comando PC, o Puestos de Mando Unificado (PMU)¹⁷, u otros según el modelo de administración de la emergencia utilizado). Esto permite que el municipio cuente con un plan de organización y coordinación para la respuesta a una emergencia, de acuerdo con sus necesidades.
- d. Realizar recomendaciones al alcalde municipal/distrital para realizar la declaratoria de calamidad pública para buscar la movilización de recursos y esfuerzos adicionales y posteriormente, el retorno a la normalidad por medio de los decretos correspondientes.

• Consejos Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres

Los Consejos Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD) son instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente (Art. 27, Ley 1523 de 2012). En el marco de la respuesta a emergencias, los CDGRD tienen las siguientes funciones:

- a. Coordinar la continuidad de los procesos de la gestión del riesgo, en cumplimiento de la política nacional de gestión del riesgo, de forma articulada con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal y/o distrital.

¹⁷ Decreto 3888 de 2007, Artículo 7 & 8. Puesto de Mando Unificado y Funciones.

- b. Facilitar y optimizar el desempeño de las entidades ejecutoras dentro del marco del Modelo de Coordinación del SNGRD para la respuesta a emergencias del departamento. Esto incluye, por ejemplo, la articulación de los recursos y esfuerzos de las entidades involucradas en la respuesta, la coordinación de las operaciones de búsqueda y rescate, la atención a las víctimas y la reconstrucción de la infraestructura afectada.
- c. Establecer y publicar el marco de actuación por fenómenos amenazantes. Esto permite que las entidades involucradas en la respuesta estén preparadas para actuar de manera oportuna y efectiva ante la ocurrencia de eventos recurrentes, como las temporadas de lluvias o los incendios forestales.
- d. Conceptuar y recomendar al Gobernador la declaratoria de calamidad pública y retorno a la normalidad. La declaratoria de calamidad pública permite movilizar recursos y esfuerzos adicionales para la respuesta a una emergencia.
- e. Formular los planes de respuesta a emergencias, incluyendo las acciones que permitan el restablecimiento de los servicios básicos de respuesta.

• Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo

Es la instancia superior encargada de orientar el SNGRD. Sus funciones principalmente relacionadas con la respuesta a emergencias son¹⁸:

- a. Aprobar la estrategia nacional de respuesta a emergencias.
- b. Emitir concepto previo para la declaratoria de situación de desastre nacional y retorno a la normalidad.

- c. Asesorar al presidente de la República en los temas y elementos necesarios para motivar la declaratoria de estado de emergencia por grave calamidad pública de que trata el artículo 215 de la Constitución Nacional.
- d. Establecer las directrices de planeación, actuación y seguimiento de la gestión del riesgo.

• Comité Nacional para el Manejo de Desastres

Es una instancia interinstitucional del sistema nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de manejo de desastres con las entidades del sistema nacional. Sus funciones orientadas a la respuesta son las siguientes¹⁹:

- a. Orientar la formulación de políticas que fortalezcan el proceso de manejo de desastre.
- b. Asesorar la formulación de la estrategia nacional de respuesta a emergencias.
- c. Asesorar la ejecución de la respuesta a situaciones de desastre con el propósito de optimizar la atención a la población, los bienes, ecosistemas e infraestructura y la restitución de los servicios esenciales.
- d. Orientar la preparación para la recuperación, entendiéndose: rehabilitación y reconstrucción.
- e. Asesorar la puesta en marcha de la rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible.
- f. Coordinar con el comité de reducción del riesgo de manera que la reconstrucción no reproduzca las condiciones de vulnerabilidad.
- g. Asesorar el diseño del proceso de manejo de desastres como componente del sistema nacional.

- h. Propender por la articulación entre el proceso de manejo de desastre con el proceso de conocimiento del riesgo y el de reducción del riesgo.
- i. Orientar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo con énfasis en los aspectos de preparación para la respuesta y recuperación.

- **Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo**

Son los encargados de asesorar y planificar la implementación permanente del proceso de conocimiento del riesgo, orientar la identificación de los escenarios de riesgo en sus diferentes factores e implementar, realizar seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, contemplado en el numeral 12 del artículo 21 de la Ley 1523. Está encabezado por el Director de la UNGRD, seguido por los directores del Departamento Nacional de Planeación, Departamento Nacional de Estadística, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Instituto Colombiano de Geología y Minería, el IDEAM, la Dirección General Marítima, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales, la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios.

- **Comité Nacional para la Reducción del Riesgo**

Este comité se encarga de asesorar y planificar la implementación del proceso de reducción del riesgo de desastres y orientar la aplicación de mecanismos de protección financiera, entendiéndose como seguros, créditos, fondos de reserva, bonos CAT, entre otros. Se encuentra integrado por el director de la UNGRD, quien lo preside; y los directores del Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Colombiano de Seguridad, la Asociación de Corporaciones Autónomas,

el presidente de la Federación Colombiana de Municipios, la Federación de Aseguradores Colombianos y los representantes de universidades públicas y privadas, que en sus programas tengan manejo, administración y gestión del riesgo.

- **Comisiones Técnicas Asesoras que Apoyan la Respuesta a Emergencias y Desastres**

Las comisiones técnicas abordan, de manera especializada, aspectos relacionados con la investigación, asesoría, seguimiento y evaluación de temas específicos en el ámbito del conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres, así como en escenarios de riesgo particulares. En el ámbito nacional, están conformadas por representantes de las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), así como de otros actores relevantes, como la academia, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

Dentro de estas instancias, cabe resaltar la Comisión Técnica Nacional Asesora para Incendios Forestales, la Comisión Nacional Asesora para la Investigación en Gestión del Riesgo, la Comisión Técnica Nacional Asesora para la Gestión de la Cooperación internacional en el Manejo de Desastres, entre otras.

CAPÍTULO 5

Escenarios de riesgo y niveles de emergencia

5.1 Fenómenos amenazantes



Por su localización, condiciones climáticas y físicas, Colombia es un espacio propicio para la ocurrencia de diferentes eventos. Sus dinámicas geológicas son propicias para la manifestación de eventos sísmicos y volcánicos. Por su parte, la variada topografía, caracterizada por amplias zonas costeras y de montaña, valles y planicies, llanuras y selvas, en conjunto con el régimen de precipitación que se presenta anualmente y que se ven afectadas por los distintos tipos de variabilidad climática, favorecen la ocurrencia de eventos tales como: inundaciones, ciclones tropicales, movimientos en masa, sequías (desabastecimiento de agua e incendios forestales) y avenidas torrenciales, entre otros.

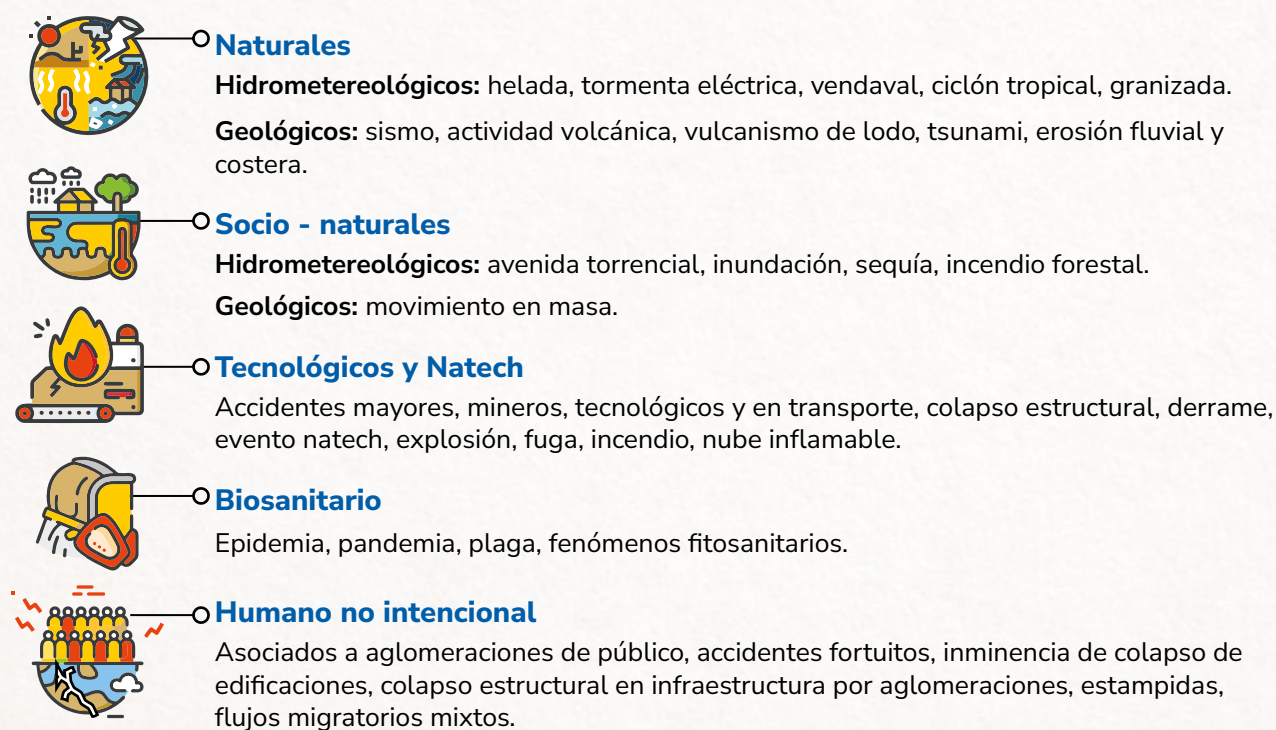


Sumado a lo anterior, las condiciones de vulnerabilidad de la población, sus medios de vida y algunas presiones dinámicas como la degradación ambiental, la rápida urbanización y el cambio climático, conllevan a la configuración de complejos escenarios de riesgo de desastres que pueden llegar a comprometer la estabilidad social y económica del país. (UNGRD, 2018).

Para una mayor comprensión de los fenómenos amenazantes, a continuación se presenta en la Ilustración 5 su clasificación por origen:

Ilustración 5

Fenómenos amenazantes por origen



Fuente: UNGRD, 2023

Frente a lo anterior, es fundamental recordar que el SNGRD no actúa en el marco de los fenómenos antrópicos intencionales; no obstante, en otros instrumentos de implementación de carácter público, privado y comunitario, se puede abordar la articulación para la respuesta ante eventos de múltiple afectación o emergencias

complejas (Ejemplo: Conflicto + desastre; migración + desastre; conflicto + migración + desastre; entre otros)²⁰.

²⁰ Ver más información sobre los escenarios de riesgo para preparación de la respuesta a escala nacional en el anexo Escenarios de riesgo.

5.1.1 Escenarios sectoriales de riesgo

Los Ministerios y entidades nacionales coordinadores de cada sector identificarán y caracterizarán los escenarios de riesgo de sus sectores según las amenazas que presenten, a partir de los cuales, de manera gradual, deberán incorporar el subproceso de análisis y evaluación del riesgo que permita mejores detalles, así como una mayor y mejor planificación del desarrollo y el ordenamiento a partir de los resultados de dichas evaluaciones sectoriales del riesgo.

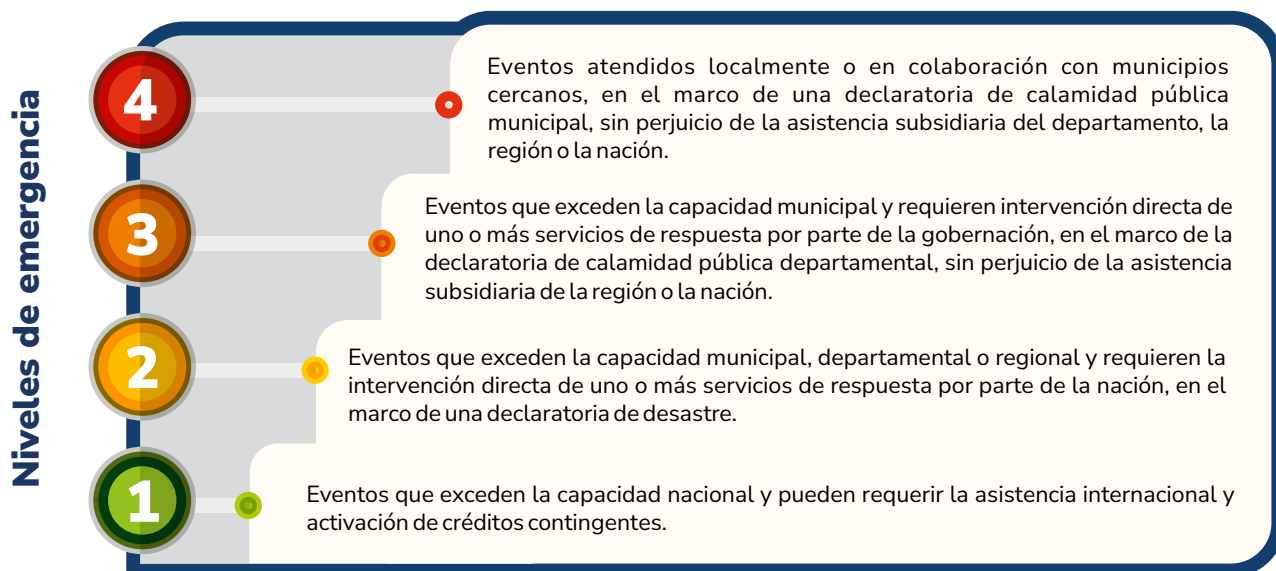
Los escenarios de riesgo materializados de acuerdo a su velocidad, intensidad y capacidad de transformación, permiten dimensionar el impacto en el territorio.

5.2 Niveles de emergencia

Para la ENRE, la tipificación de la emergencia se efectúa por medio de niveles categorizados de uno (1) a cuatro (4), donde 4 es el mayor nivel de emergencia y 1, el menor. Esta categorización se establece a partir de variables relacionadas con la afectación, las características de la emergencia o del fenómeno y la capacidad de respuesta de la instancia responsable, la cual permite trazar una hoja ruta de atención para la respuesta que identifica los recursos disponibles y los actores responsables.

Ilustración 6

Niveles de Emergencia



Fuente: UNGRD, 2025

Es importante tener en cuenta que, a nivel municipal/distrital y departamental, cada territorio define sus propios niveles de emergencia, pero se recomienda mantener los propuestos en la ENRE para una respuesta articulada entre la nación y los entes territoriales. Asimismo, los entes territoriales

tienen la responsabilidad de formular la Estrategia de Respuesta a Emergencias en sus respectivas jurisdicciones, en coordinación con los Consejos de Gestión del Riesgo de Desastres en pro del establecimiento de los servicios básicos de respuesta conforme con la Ley 1523 de 2012.

A continuación, se presentan las diferentes variables que permiten clasificar cada nivel de emergencia de acuerdo a sus características, impactos en su gobernabilidad y afectaciones en la población, bienes y servicios.

En la tabla 3, se describe el tipo de afectación que se presenta en el nivel de emergencia 1 y la capacidad de respuesta institucional a ella:

Tabla 3
Afectaciones, alcances y capacidad institucional – nivel 1

Nivel de emergencia	Nivel 1
Característica de la emergencia	La velocidad, intensidad, expansión y/o capacidad de transformación de la emergencia y el fenómeno es baja y los riesgos conexos son bajos.
Afectación social	• A la población: la afectación es baja o nula. No se presentan muertos, heridos, enfermos, desplazados, afectados o damnificados. El número es mínimo en relación con la población total de la entidad territorial. • A los medios de vida: la afectación es baja o nula. No se presentan hogares afectados en cuanto a la prestación de los servicios públicos, alimentación, vivienda, tejido social y otros medios de vida. El número es muy pequeño en relación con el número total de hogares de la entidad territorial.
Afectación a infraestructura esencial (Redes vitales, edificaciones indispensables y de servicio a la comunidad)	No hay afectación o la afectación es mínima a la funcionalidad de las redes vitales, edificaciones indispensables y de servicio a la comunidad.
Afectación geográfica	La afectación es concentrada. Se limita a un área muy pequeña, no es extendida en el territorio.
Afectación al medio ambiente y a los recursos naturales	La afectación al medio ambiente y a los recursos naturales es baja.
Afectación a la gobernabilidad	Hay afectación nula o baja al gobierno (los gobernantes, las instalaciones y recursos del gobierno) o al orden público.
Capacidad de respuesta institucional	La capacidad de manejo y la prestación de los servicios básicos de respuesta por parte del municipio es suficiente.

Fuente: UNGRD, 2025

En la tabla 4, se describe el tipo de afectación que se presenta en el nivel de emergencia 2 y la capacidad de respuesta institucional a ella:

Tabla 4
Afectaciones, alcances y capacidad institucional – nivel 2

Nivel de emergencia	Nivel 2
Característica de la emergencia	La velocidad, intensidad, expansión y/o capacidad de transformación de la emergencia y el fenómeno es moderado y los riesgos conexos son identificables y controlables.
Afectación social	• A la población: la afectación es baja. Se presenta un número bajo de muertos, heridos, enfermos, desplazados, afectados o damnificados. El número es mínimo en relación con la población total de la entidad territorial. • A los medios de vida: la afectación es baja. Se presenta un número bajo de hogares afectados en cuanto a la prestación de los servicios públicos, alimentación, vivienda, tejido social y otros medios de vida. El número es muy pequeño en relación con el número total de hogares de la entidad territorial.
Afectación a infraestructura esencial (Redes vitales, edificaciones indispensables y de servicio a la comunidad)	Hay afectación baja a la funcionalidad de las redes vitales, edificaciones indispensables y de servicio a la comunidad.
Afectación geográfica	La afectación es extendida en una parte significativa del territorio, pero no sobrepasa el ámbito de la entidad territorial.
Afectación al medio ambiente y a los recursos naturales	La afectación al medio ambiente y a los recursos naturales es moderada.
Afectación a la gobernabilidad	Hay afectación baja al gobierno (los gobernantes, las instalaciones y recursos del gobierno) o al orden público.
Capacidad de respuesta institucional	La capacidad de manejo y la prestación de los servicios básicos de respuesta por parte del ente territorial es insuficiente teniendo o no declaración de calamidad pública. De tal forma que, el Departamento asume las acciones de respuesta. De requerirse apoyo del orden nacional, debe declararse Calamidad Pública.

Fuente: UNGRD, 2025

En la tabla 5, se describe el tipo de afectación que se presenta en el nivel de emergencia 3 y la capacidad de respuesta institucional a ella:

Tabla 5

Afectaciones, alcances y capacidad institucional – nivel 3

Nivel de emergencia	Nivel 3
Característica de la emergencia	La velocidad, intensidad, expansión y/o capacidad de transformación de la emergencia y sus riesgos conexos son altos.
Afectación social	• A la población: Se presenta un alto número de muertos, heridos, enfermos, desplazados, afectados o damnificados en relación con la población total de la entidad territorial. • A los medios de vida: Se presenta un número alto de hogares afectados en cuanto a la prestación de los servicios públicos, alimentación, vivienda, tejido social y otros medios de vida. El número es alto en relación con el número total de hogares de la entidad territorial.
Afectación a infraestructura esencial (Redes vitales, edificaciones indispensables y de servicio a la comunidad)	Hay afectación alta a la funcionalidad de las redes vitales, edificaciones indispensables y de servicio a la comunidad.
Afectación geográfica	Existe afectación en todo el territorio del ente territorial o en parte sustancial del mismo.
Afectación al medio ambiente y a los recursos naturales	La afectación al medio ambiente y a los recursos naturales es alta.
Afectación a la gobernabilidad	Hay afectación alta al gobierno (los gobernantes, las instalaciones y recursos del gobierno) o al orden público.
Capacidad de respuesta institucional	La capacidad de manejo y la prestación de los servicios básicos de respuesta por parte del ente territorial es insuficiente y requiere apoyo del SNGRD y/o manejo por parte del ente nacional. Se debe realizar Declaratoria de Desastre ya sea municipal, distrital, departamental o nacional.

Fuente: UNGRD, 2025

En la tabla 6, se describe el tipo de afectación que se presenta en el nivel de emergencia 4 y la capacidad de respuesta institucional a ella:

Tabla 6
Afectaciones, alcances y capacidad institucional – nivel 4

Nivel de emergencia	Nivel 4
Característica de la emergencia	La velocidad, intensidad, expansión y/o capacidad de transformación de la emergencia y sus riesgos conexos son muy altos.
Afectación social	• A la población: Se presenta un muy alto número de muertos, heridos, enfermos, desplazados, afectados o damnificados en relación con la población total de la entidad territorial. • A los medios de vida: Se presenta un número muy alto de hogares afectados en cuanto a la prestación de los servicios públicos, alimentación, vivienda, tejido social y otros medios de vida. El número es alto en relación con el número total de hogares de la entidad territorial.
Afectación a infraestructura esencial (Redes vitales, edificaciones indispensables y de servicio a la comunidad)	Hay afectación muy alta a la funcionalidad de las redes vitales, edificaciones indispensables y de servicio a la comunidad.
Afectación geográfica	Existe afectación en todo el territorio nacional o en parte sustancial del mismo.
Afectación al medio ambiente y a los recursos naturales	La afectación al medio ambiente y a los recursos naturales es muy alta.
Afectación a la gobernabilidad	Hay afectación muy alta al gobierno (los gobernantes, las instalaciones y recursos del gobierno) o al orden público.
Capacidad de respuesta institucional	La capacidad de manejo y la prestación de los servicios básicos de respuesta por parte del ente territorial es ilimitada, por lo tanto requiere medidas excepcionales para contener sus efectos y/o apoyo internacional.

Fuente: UNGRD, 2025

A continuación, la tabla 7 consolida la información de los cuatro niveles de emergencia:

Tabla 7

Descripción de posibles afectaciones por nivel de emergencia

NIVEL DE EMERGENCIA	Afectación Social											Afectación a Infraestructura esencial			Afectación Geográfica	Afectación al Medio Ambiente y los Recursos Naturales	Afectación a la Gobernabilidad			Características de la Emergencia o del fenómeno					Capacidad de Respuesta			
	Población					Medios de vida						Redes vitales	Edificaciones Indispensables	Edificaciones de servicio a la comunidad			Al Gobierno	A las instalaciones y recursos del gobierno	Al orden público	Dinámica de la Emergencia			Riesgos Conexos	Capacidad de Manejo del ente territorial	Servicios Básicos afectados	Capacidad del SNGRD		
	Muertos	Heridos	Enfermos	Desaparecidos	Afectados	Dañificados	Agua	Energía	Alimentos	Vivienda	Sector Productivo y trabajo	Tejido social								Velocidad	Intensidad	Transformación	Expansión					
BAJA o NULA					BAJA O NULA							BAJA O NULA			Concentrado	BAJA	BAJA O NULA			BAJA					SUFICIENTE.		SUFICIENTE EN EL TERRITORIO	
BAJA					BAJA							BAJA			Extendido	MODERADA	BAJA			MODERADA					INSUFICIENTE		SUFICIENTE. EI SNGRD, a través de la UNGRD	
ALTA					ALTA							ALTA			En todo el territorio del ente territorial o en parte sustancial del mismo	ALTA	ALTA			ALTA					INSUFICIENTE		SUFICIENTE. EI SNGRD con régimen especial	
MUY ALTA.					MUY ALTA							MUY ALTA			En todo el territorio nacional o en parte sustancial del mismo	MUY ALTA	MUY ALTA			MUY ALTA					INSUFICIENTE		INSUFICIENTE. EI SNGRD con régimen especial y/o apoyo internacional	

Fuente: UNGRD, 2025

CAPÍTULO 6

Marco de actuación y modelo de coordinación del SNGRD para la respuesta



Es importante señalar que el marco de actuación y modelo de coordinación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a emergencias del SNGRD (Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres) requiere adicionalmente de instrumentos específicos, como los planes de respuesta por fenómeno amenazantes, para funcionar eficazmente.

Estos planes, basados en los niveles de emergencia y estados de alerta²¹, definen las características de las emergencias, la capacidad de respuesta estatal y los impactos en áreas como la gobernanza, infraestructura, bienes y servicios.

Para ello, el marco de actuación contempla los subprocesos para el manejo de desastres y el rol fundamental del subproceso de preparación para la respuesta que permite a través de simulaciones y simulacros, como el desarrollo de otros instrumentos activar de manera efectiva el marco de actuación y el modelo de coordinación del SNGRD en el marco de la ENRE.

6.1 Marco de actuación para la respuesta

El que hacer de la respuesta a emergencias está determinado por el proceso de manejo de desastres, el cual cuenta con cuatro subprocesos:

1. Preparación para la respuesta.
2. Respuesta a desastres.
3. Preparación para la recuperación.
4. Recuperación pos desastre.

La presente estrategia aborda dos de los cuatro componentes: la **preparación para la respuesta** y la **ejecución de la respuesta**. La preparación radica en la implementación de la ENRE y las acciones de ejecución comienzan a partir del

momento en que se manifiesta el evento detonante a la emergencia.

• Preparación para la respuesta

De conformidad con el Artículo 3, numeral 17 de la Ley 1523 de 2012, la preparación para la respuesta es el conjunto de acciones principalmente de coordinación, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento, centros de reserva y albergues y entrenamiento, a partir de los cuales se busca optimizar la ejecución de los diferentes servicios básicos de respuesta²².

Con este propósito, se deben articular acciones de preparación para la respuesta dentro de las Estrategias Municipales y Departamentales de Respuesta a Emergencias (EMDRE) y los Planes de Respuesta Sectoriales para armonizar los procesos en el territorio, y de este modo, reducir los costos, tiempos de respuesta y establecer responsabilidades institucionales claras. Así mismo, se contemplan acciones de definición de planes de inversión en los territorios y por parte de los sectores, para el fortalecimiento de capacidades técnicas, operativas y de talento humano que permitan optimizar el proceso de respuesta.



RECUERDE: En la respuesta a emergencias la construcción del EDAN será la base para la consolidación del PRE, como la hoja de ruta fundamental para el desarrollo de acciones de respuesta para la emergencia. Para la fase de recuperación pos desastre, será necesario adelantar la elaboración del EDANPRI, insumo esencial para la elaboración del PAE.

21 **Estados de Alerta:** de acuerdo con el documento de “Terminología Sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes”, el término “Alerta” es un estado que se declara con anterioridad a la materialización de un evento potencialmente peligroso, fundamentada en el estudio y monitoreo del comportamiento del fenómeno correspondiente, con el propósito de que las entidades y la población relacionada pongan en marcha los procedimientos de acción que se hayan establecido previamente (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2017).

22 Servicios como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros

Con relación a las acciones sociales, la preparación se orienta a la implementación de programas de capacitación y fortalecimiento de competencias a las comunidades en gestión del riesgo de desastres con medidas de prevención que permitan reducir el riesgo en caso de materializarse, generando comunidades más capacitadas y menos vulnerables. También instruir las sobre las acciones de respuesta a emergencias que pueden apoyar en torno a la gestión de la información, siendo fuente primaria en el territorio.

• Respuesta a desastres

La operación de respuesta a emergencias plantea la realización de múltiples acciones de los actores que conforman el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, las cuales deben estar estructuradas en el alcance de sus competencias y orientadas a los siguientes componentes de la respuesta:

1. Organización para la respuesta.
2. Protocolos de Servicios Básicos de Respuesta.
3. Funciones de soporte operacional.

Tomando en cuenta que existe la corresponsabilidad en el SNGRD, se presenta a continuación en términos generales, las principales acciones que pueden adelantar las instituciones del orden nacional y la comunidad para atender la respuesta a emergencias:

a. Acciones institucionales

En el marco de la ENRE, las entidades públicas adelantan acciones de planeación, preparación y fortalecimiento, las cuales optimizan su desempeño para que, en el marco de su misión, ejecuten acciones de respuesta a la emergencia. Estas son acciones estructurales que pueden involucrar a diversos actores públicos, privados y comunitarios.

Además, con el fin de garantizar o mejorar los servicios de respuesta en beneficio directo de la comunidad, las entidades adelantan acciones sectoriales, las cuales permiten atender la emergencia a través de los servicios básicos de respuesta, de acuerdo con sus competencias, garantizando los derechos de la población en situación de emergencia.

Cabe destacar que son los sectores quienes deberán diseñar, adoptar y establecer protocolos sectoriales de respuesta a emergencias, incorporando y asegurando en sus presupuestos anuales, recursos financieros, técnicos, humanos y logísticos que permitan actuar a través de los servicios básicos de respuesta establecidos en la presente Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias – ENRE.

Esta integración permitirá una respuesta más eficaz y articulada ante emergencias, mejorando la resiliencia y preparación de todos los sectores.

b. Acciones comunitarias

La comunidad en las acciones para la respuesta a emergencias, cumple un rol primordial como primer respondiente en el territorio, su labor constante se centra en el otorgamiento de información a las autoridades sobre las afectaciones que puedan percibir.

Su información primaria brindada a través de los Puestos de Mando Unificados que hayan sido instalados en terreno, son claves para avanzar en el diligenciamiento del Formato de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN). Esta información recopila los daños iniciales de una emergencia y permite al territorio o a la nación, tomar las decisiones que sean necesarias para su manejo.

De acuerdo con la Ley 1523 de 2012, a nivel nacional participan los sectores y diversos actores en el manejo de emergencias y en la coordinación

de las operaciones de respuesta; en este sentido, los municipios y departamentos podrán desarrollar proyectos, estrategias, iniciativas entre otras acciones orientadas a la formación y vinculación de las comunidades en procesos de prevención, preparación y respuesta ante Emergencias.

Una comunidad formada en gestión del riesgo de desastres, comprende las implicaciones de los eventos que pueden materializarse en el territorio y con ello, puede tomar las medidas de precaución necesarias y además, establecer acciones de coordinación con las autoridades locales, las cuales son esenciales para evitar grandes pérdidas.

De acuerdo con el ejercicio de atención institucional de la emergencia, toma relevancia la participación de otros actores del sistema, tales como los organismos de control y las veedurías ciudadanas, quienes ejercen acciones de seguimiento a la ejecución de la respuesta sectorial y territorial; elemento clave en la construcción de la gobernanza del riesgo.

Finalmente, una de las principales apuestas institucionales con relación a la respuesta de emergencias, consiste en el diseño de procesos de formación con enfoque diferencial y territorial. Las formas de habitar el territorio por parte de las comunidades son diversas y lograr la apropiación del lenguaje del riesgo y la conciencia social para la prevención del mismo, requiere entender sus dinámicas sociales, sus cosmovisiones y plantearse así estrategias para acogerlas. De esta forma, partiendo de la comprensión de su tejido social, será posible crear apuestas con mayor impacto que logren generar comunidades más resilientes y conscientes.

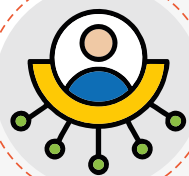
6.2 Modelo de coordinación para la respuesta

El Modelo de Coordinación está diseñado para optimizar la respuesta a emergencias asegurando de una manera oportuna, eficiente y efectiva, la protección de la vida y el restablecimiento y acceso a servicios básicos durante situaciones de emergencia. Para su construcción, se tuvieron en cuenta diferentes modelos de coordinación, entre ellos el Sistema de Comando de Incidentes (SCI), el Sistema Integrado de Alertas y Avisos Públicos de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencia (IPAWS).

Existen otros sistemas clave utilizados en Estados Unidos y en otros países para la gestión de emergencias, comunicaciones y coordinación de respuesta ante desastres como, NIMS (National Incident Management System) Define estructuras, roles y responsabilidades para manejar emergencias de manera coordinada entre múltiples agencias, EMAC (Emergency Management Assistance Compact) Acuerdo interestatal que permite a los estados asistirse mutuamente durante desastres a través del intercambio de recursos, ECHO (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations) Mecanismo de coordinación de emergencias en Europa.

Fundamentado en los principios de la cooperación y la corresponsabilidad entre los diferentes actores del SNGRD, este modelo de coordinación está conformado por dos coordinaciones: **una estratégica y otra operacional**, las cuales proporcionan una guía clara para fortalecer la capacidad de respuesta a desastres entre los distintos actores involucrados, garantizando así

el cubrimiento de las necesidades básicas de la población una vez se haya presentado una emergencia. Ambas líneas de coordinación son interdependientes y esenciales para una gestión eficaz de las situaciones de crisis.



La Coordinación Estratégica es la dirección de alto nivel que establece el marco de la respuesta a una emergencia y la cual se realiza desde las diferentes instancias de coordinación. A diferencia de la coordinación operacional, que se ocupa de la ejecución en el terreno, la estratégica se centra en la toma de decisiones clave frente a la definición de prioridades, asignación de recursos y coordinación interinstitucional para asegurar una respuesta oportuna, eficaz y articulada.

Para el ejercicio óptimo de toma de decisiones en la respuesta a emergencia, se deben contar con las **Funciones de Soporte Operacional**, garantizando acciones de atención efectivas por parte de las entidades responsables, funciones tales como: gestión de la información, planeación, logística de soporte operacional, aspectos jurídicos, aspectos financieros e información pública.

Gracias a una adecuada coordinación estratégica, es posible activar la coordinación operacional, la cual consiste en una serie de acciones acogidas en diversos instrumentos para la respuesta efectiva a emergencias.



La Coordinación Operacional de los planes sectoriales se centra en la activación y ejecución de los protocolos de servicios básicos de respuesta²³, tales como: salud, búsqueda y rescate, accesibilidad y transporte, extinción de incendios, manejo de materiales peligrosos, agua potable y saneamiento básico, ayuda humanitaria (alimentaria y no alimentaria), alojamientos temporales, atención de animales, telecomunicaciones para la comunidad, restablecimiento de contactos familiares, energía y gas, seguridad, convivencia y gobernabilidad.

Paralelamente, se comienza el ejercicio de recopilación de información a partir del Informe situacional, el Registro Unifamiliar de Emergencias (RUE)²⁴ y la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) de las comunidades afectadas.

Le corresponde a cada sector según sus responsabilidades constitucionales y/o misionales, generar las hojas de ruta sectoriales para la respuesta y la coordinación interinstitucional, con el fin de garantizar en conjunto la óptima capacidad de gobernabilidad del riesgo.

En la ilustración 7, se presenta todo el modelo de coordinación para la respuesta a emergencias para el ámbito nacional, en él se identifica la coordinación estratégica y su interacción con los otros actores del sistema. También, se evidencia la coordinación operacional mediante la intervención de los sectores con los protocolos de servicios básicos de respuesta y transversalmente, se encuentran las funciones de soporte operacional para garantizar una eficaz respuesta.

23 Pueden ser consultados en los anexos correspondientes.

24 Alimenta el Registro Único de Damnificados (RUD).

6.2.1 Coordinación para la respuesta según nivel de emergencia

El modelo de coordinación para la respuesta se define en función de la magnitud de la emergencia y de la capacidad de respuesta de las entidades territoriales, por tal motivo, planea una línea clara de actuación para cada uno de los cuatro niveles de emergencia clasificados en Colombia.

• Organización para la Respuesta – Nivel 1

Las emergencias Nivel 1 son de baja magnitud, afectan a un municipio o distrito y pueden ser atendidas por el ente territorial dada su capacidad de respuesta, por lo cual, no requiere apoyo del orden departamental o nacional.

La respuesta es coordinada por el Consejo Municipal/Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta coordinación se realiza en el marco del Plan Municipal de Respuesta a Emergencias y se articula con diversas entidades y actores territoriales. De tal modo, el ente territorial asume

la responsabilidad presupuestal de responder a la respuesta.

Igualmente, el municipio/distrito, a través de los Consejos Departamentales de la Gestión del Riesgo de Desastres, informará a la UNGRD sobre el evento ocurrido para el respectivo reporte, seguimiento y monitoreo de la situación en Sala de Crisis Nacional.



Recordemos que los Consejos Municipales y/o Distritales de Gestión del Riesgo de Desastres, encabezados por los alcaldes como jefes de la administración local, son las instancias directamente responsables de establecer los niveles de emergencia y alerta en el territorio, así como administrar el modelo local de atención a emergencias. En este nivel, el municipio asume el manejo de la respuesta con recursos propios. Bajo sus recomendaciones, los alcaldes pueden realizar la declaratoria de calamidad pública para movilizar recursos y esfuerzos adicionales.

Ilustración 8

Organización para la Respuesta - Nivel 1



• Organización para la Respuesta – Nivel 2

En este nivel de emergencia, las entidades territoriales implementan sus estrategias de respuesta y solicitan apoyo al Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD) y/o al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), de acuerdo a la necesidad, donde ésta puede activar el Modelo de Coordinación Nacional para proporcionar la asistencia requerida.

En este nivel el Comité Nacional para el Manejo de Desastres se convierte en la instancia de coordinación que ejecuta el Modelo de Coordinación del SNGRD para la Respuesta a Emergencias, abordando situaciones que pueden ser consideradas calamidades públicas a nivel local (municipio / distrito) y/o departamental.

La intervención del SNGRD puede ocurrir incluso en situaciones que no alcancen la connotación de calamidad pública, utilizando los recursos (físicos, humanos, financieros, entre otros) de las entidades públicas, privadas y comunitarias que conforman el SNGRD, por las líneas de inter-

vención sectorial, a través de los Protocolos de Servicios Básicos de Respuesta a Emergencias o Protocolos de Funciones de Soporte y con el apoyo de las Áreas metropolitanas y autoridades ambientales (Corporaciones Autónomas Regionales y autoridades ambientales urbanas).

En caso de que la emergencia supere la capacidad de maniobra del Municipio y el Departamento, la UNGRD apoyará la fase de respuesta. Para gestionar la intervención directa con recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, es necesario realizar la declaratoria de calamidad pública a nivel municipal/distrital y/o departamental.



RECUERDE: En el nivel 2, el departamento entrará a jugar un rol clave de apoyo a los municipios para la atención de la emergencia a través de recursos humanos, financieros o físicos. Recordemos que los Consejos Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD) facilitan y optimizan el desempeño de las entidades ejecutoras dentro del marco del Modelo de Coordinación del SNGRD a nivel territorial.

Ilustración 9

Organización para la Respuesta - Nivel 2



• Organización para la Respuesta – Nivel 3

Se activa cuando la capacidad de respuesta del nivel municipal, distrital, departamental y/o nacional se supera en uno o varios servicios de respuesta. En este nivel, se requiere la declaratoria de desastre municipal, distrital, regional, departamental o nacional, por parte del Presidente de la República, quien emite el decreto correspondiente previo concepto favorable del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo (CNGR).

La respuesta en este nivel es articulada por el CNGR, con las Instancias de Orientación y Coordinación del SNGRD para el seguimiento y coordinación operacional por líneas de intervención sectorial de los Servicios Básicos de Respuesta y las Funciones de Soporte Operacional, a través de la implementación del Plan de Respuesta a Emergencias, con apoyo de las entidades del SNGRD que comprenden lo público, privado y comunitario, destacando las entidades adscritas y vinculadas, gremios, Equipo Humanitario País, entes de control, organizaciones comunitarias, entre otras.

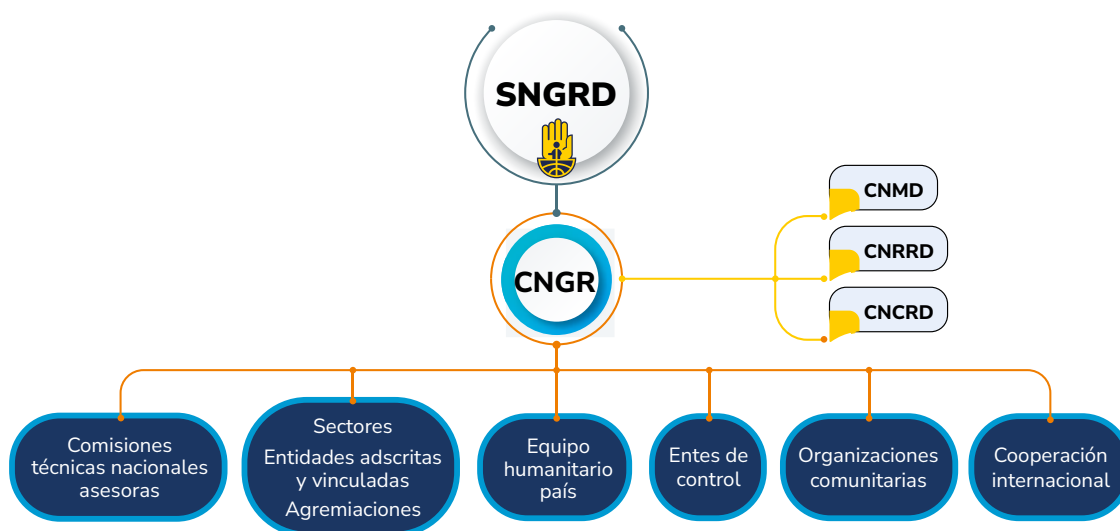
Lo anterior, permite el despliegue de actividades estatales y particulares, coordinadas y organizadas bajo un esquema de integración sectorial, territorial, social y comunitario, que garantiza la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes dentro de la órbita de las competencias de los actores involucrados y reconoce las particularidades del territorio afectado, en estricta observancia de los principios de descentralización administrativa y autonomía que rigen las entidades territoriales.



RECUERDE: Cuando la emergencia es atendida por la nación, el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo presidido por el Presidente de la República con el apoyo de los Comités Nacionales de Conocimiento, Reducción y Manejo, asesoran la ejecución de la respuesta a situaciones de desastre en el país.

Ilustración 10

Organización para la Respuesta – Nivel 3



• Organización para la Respuesta – Nivel 4

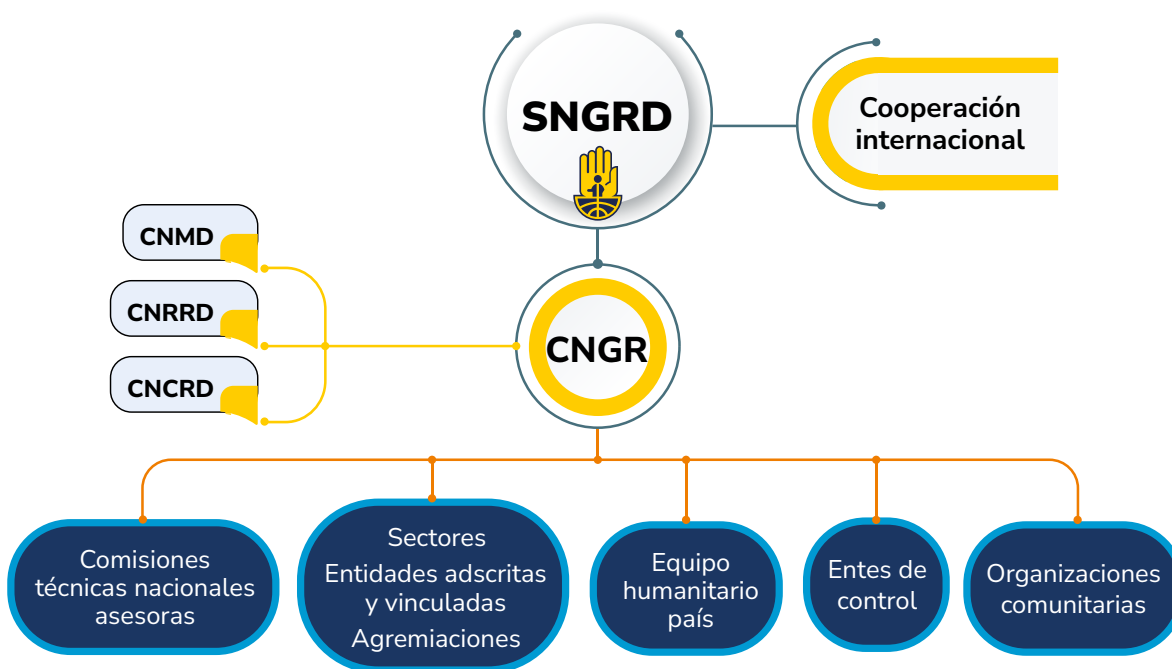
El nivel de emergencia 4 implica la declaratoria de desastre nacional, regional, departamental, municipal o distrital, el CNGR asume la coordinación y respaldo de la atención del desastre, a través del Modelo de Coordinación Nacional del SNGRD para la Respuesta a Emergencias. En este nivel, se activan procesos de cooperación internacional según sea necesario, además, se podrán activar los mecanismos de retención (créditos contingentes y/o transferencias internacionales al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres) y transferencia del riesgo (aseguramientos paramétricos, bonos catastróficos, entre otros).

La dirección de la emergencia recae en el Modelo de Coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tras la emisión de la declaratoria de desastre, siendo responsables de las decisiones y necesidades a nivel departamental y municipal/distrital.

A través del Plan de Respuesta a Emergencias del SNGRD se realiza la coordinación y ejecución de las líneas de intervención sectorial, mediante la activación de los Protocolos de Servicios Básicos de Respuesta a Emergencias y Protocolos de Funciones de Soporte.

Ilustración 11

Organización para la Respuesta - Nivel 4



Fuente: UNGRD (2024)

En general, las instancias de coordinación estarán a cargo de la máxima instancia para cada nivel de emergencia como se presenta en la tabla 8, por ejemplo, en una emergencia nivel 1, la coordinación estará a cargo del CMGRD o CDIGRD, en cabeza del alcalde, donde en

simultáneo se realizará monitoreo y seguimiento al territorio desde la Sala de Crisis Nacional; pero ante una emergencia nivel 4, la coordinación estratégica estará a cargo del CNGR, en cabeza del Presidente de la República, soportado por la UNGRD.

Tabla 8

Modelo de coordinación por nivel de emergencia



NIVELES DE EMERGENCIA	RESPONSABLE DE COORDINACIÓN ESTRATÉGICA	RESPONSABLE DE COORDINACIÓN OPERACIONAL	ROL DEL NIVEL NACIONAL EN LA RESPUESTA
Nivel 1	CMGRD	CMGRD - secretarías municipales • Planes Municipales de Respuesta a Emergencias • Protocolos de actuación.	Seguimiento y análisis de la información a cargo de Sala de Crisis.
Nivel 2	Situación 1: CDGRD Situación 2: CNMD	CDGRD - secretaria departamentales • Planes Departamentales de Respuesta a Emergencias. • Protocolos de actuación.	Situación 1: Seguimiento y análisis de la información a cargo de Sala de Crisis. Situación 2: Coordinación y atención Comité Nacional para el Manejo de Desastres para la coordinación y atención de estas solicitudes.
Nivel 3	CNGRD	SECTORES • Planes de respuesta a emergencias sectoriales. • Funciones de soporte operacional.	Coordina la respuesta desde el CNGRD con el liderazgo de la UNGRD y el apoyo de comités técnicos.
Nivel 4	CNGRD + apoyo actores internacionales	SECTORES • Planes de respuesta a emergencias sectoriales. • Funciones de soporte operacional.	Coordina la respuesta desde el CNGRD con el liderazgo de la UNGRD y el apoyo de comités técnicos y actores internacionales.

Es importante aclarar que, dentro de la estructura de la Coordinación del SNGRD, los alcaldes y gobernadores siempre conservan su jurisdicción sobre el territorio y cualquier coordinación deberá ser articulada con ellos. El orden nacional no reemplazará ni omitirá dicha articulación, procurando mantener la gobernabilidad territorial.

Como se evidencia, durante todo el proceso de coordinación para la respuesta, el orden nacional tiene seguimiento constante de las emergencias que se presentan en el país, a través del trabajo operativo de la Sala de Crisis Nacional. En ella se lleva a cabo un procedimiento denominado cadena de llamado (UNGRD, 2016) y dependiendo del nivel de emergencia, esta llamada se realizará por la instancia de coordinación responsable.

6.2.2 Protocolos de Servicios Básicos de Respuesta a Emergencias

Los protocolos de servicios básicos de respuesta a emergencias son un conjunto de acciones,

recursos y capacidades que se ejecutan por medio de las diferentes entidades de la nación; permiten mejorar la gestión frente a situaciones de emergencias que puedan generar (o presentar) algún riesgo en la seguridad y bienestar de la comunidad. En el contexto de la ENRE, estos servicios representan la capacidad organizativa y operativa del país para enfrentar los diferentes escenarios de riesgo de origen natural o humano no intencional, que pueden llegar a ocasionar algún tipo de desastre y se activan a través de los planes de respuesta a emergencia sectoriales.

Los servicios básicos de respuesta a emergencias por ser dinámicos, interoperarios y flexibles tienen la necesidad de contar con la oportunidad de mejora continua cada vez que se requiera.

A continuación, se definen cada uno de los servicios básicos de respuesta a emergencias:

Tabla 9

Servicios de Respuesta

1	 Salud	Coordinar los servicios básicos de atención garantizando la prestación a las personas y animales afectados por la emergencia o desastre, así como las necesidades en salud pública durante el desarrollo de las acciones de asistencia en la emergencia; esto incluye la atención básica en salud mental, apoyo psicosocial y el soporte a las actividades de vigilancia y control de eventos de interés en salud pública, promoción de la salud y prevención de la enfermedad, contemplando en la atención cultura y costumbre con enfoque diferencial.
2	 Búsqueda y Rescate	Desarrollar las acciones de búsqueda, localización y rescate de personas y animales atrapadas, extraviadas o desaparecidas, y la recuperación de cuerpos sin vida, después de una emergencia o desastre.
3	 Extinción de incendios	Coordinar y desarrollar todas las acciones de control y liquidación de incendios, después de un desastre o cuando estos puedan generar una emergencia del orden nacional, y requerir la movilización de recursos del país, con la finalidad de salvaguardar la vida humana y de los animales, proteger el ambiente, los medios de vida y bienes de las personas.

4	 Manejo de Materiales Peligrosos	Coordinar y desarrollar todas las acciones de manejo para el control de una emergencia por pérdida de contención de Materiales Peligrosos, presentados después de un desastre o cuando se pueda generar un incidente del orden nacional. La atención de incidentes, por sustancias peligrosas, tiene la finalidad de salvaguardar la vida humana y de los animales, proteger el ambiente, los bienes y los medios de vida de las personas.
5	 Agua Potable y Saneamiento Básico	Garantizar a la comunidad (personas y animales) afectadas por una emergencia o desastre, el abastecimiento de agua potable en el menor tiempo posible, generando estrategias para el restablecimiento y recuperación total del servicio.
6	 Ayuda humanitaria (Alimentaria y no alimentaria)	Proporcionar ayudas humanitarias alimentarias y no alimentarias, incluyendo aquellas tendientes al bienestar animal, atendiendo a la población afectada y damnificada por emergencias o desastres, con el fin de suplir necesidades básicas. Las ayudas alimentarias se establecen de acuerdo a la cultura y costumbres de la población, contemplando también suplementos nutricionales para grupos vulnerables como niños, mujeres embarazadas y personas mayores. Contemplando las diferentes estrategias de suministro de ayudas alimentarias como comedores comunitarios, kits alimentarios, transferencias monetarias, entre otros. Las ayudas no alimentarias incluyen, entre otras, la provisión de refugios temporales, ropa, productos de higiene personal, utensilios de cocina, kits de limpieza, y materiales de construcción básicos. Estas ayudas buscan garantizar condiciones de dignidad, seguridad y protección social adaptativa para las personas afectadas. (Se incluirá a víctimas de conflicto y migrantes en caso de que se presente doble o triple afectación).
7	 Alojamientos temporales	Establecer las acciones generales con el fin de garantizar las condiciones dignas para alojar y acoger a las personas y animales afectados por una situación de emergencia, que les impide retornar temporal o definitivamente a sus hogares; en alojamiento temporal, colectivo o individual, garantizando desde el enfoque diferencial, el respeto a la privacidad, a los derechos humanos, las dinámicas familiares, sociales, comunitarias, y el bienestar animal.
8	 Atención de animales en situación de emergencias	Coordinar y desarrollar todas las acciones para el rescate, protección y manejo de los animales afectados después de un desastre o una emergencia de orden municipal, departamental y/o nacional, esto incluye animales de compañía, silvestres y de producción.
9	 Restablecimiento de contactos familiares	Facilitar los procesos de restablecimiento de contactos familiares (incluyendo a los animales como integrante de la familia), permitiendo la búsqueda de personas y animales desaparecidos o que han perdido el contacto entre sus familias a raíz de una emergencia o desastre.
10	 Seguridad, convivencia y gobernabilidad	Soportar y garantizar la seguridad, la convivencia y la gobernabilidad en las zonas donde ocurrió un desastre, velando por el respeto a los derechos de las personas y animales afectados.

11	 Accesibilidad y Transporte	Se ocupa de posibilitar el acceso hacia y desde la zona afectada de los diferentes modos de transporte para la movilización de recursos y/o población regulando y controlando el tráfico y ejecutando las obras de emergencia necesarias para hacer funcional la infraestructura de transporte y/o generar sistemas alternativos de transporte, con el fin de desarrollar las fases de atención y rehabilitación, tanto de la infraestructura como de la población afectada o en riesgo, incluyendo la población de animales y facilitar su conectividad con el resto del país.
12	 Telecomunicaciones para la comunidad	Desarrollar las acciones que permitan recuperar en forma rápida, el funcionamiento del servicio de telecomunicaciones para la comunidad afectada por un desastre, verificando que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones generen acciones para la recuperación de la infraestructura y el restablecimiento de la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones.
13	 Energía y gas	Garantizar las acciones que permitan la prestación del servicio de energía a las comunidades afectadas y a las instalaciones vitales para la respuesta en una emergencia o desastre. Este incluye: energía eléctrica, gas, combustibles líquidos y otras fuentes de energía.

6.2.3 Funciones de Soporte Operacional

Estas funciones están enfocadas en soportar toda la atención de la emergencia o desastre, garantizando que existan los medios (de información, administrativos, financieros y jurídicos) para hacer posible el cumplimiento de las acciones

para ejecutar la respuesta. La dirección de las Funciones de Soporte está en cabeza de la UNGRD, con la participación según sea requerida de los sectores, entidades adscritas y vinculadas y aliados estratégicos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que puedan tener competencia en cada una de estas funciones:

Tabla 10
Funciones de Soporte Operacional

Funciones de soporte operacional	Áreas de servicio	Objetivo	Descripción y alcance
Gestión de la información	- Clasificación de la información - Análisis de la información - Generar información - Registro y Documentación - Registro Único de Damnificados (RUD) - Registro Unifamiliar de Emergencias (RUFE) - Evaluación y Análisis de Necesidades (EDAN) - Interoperabilidad de los sistemas de información existentes.	Garantizar la disponibilidad y el suministro de la información, a través de la consolidación y administración e interoperabilidad de los sistemas de información, que permitan generar análisis para la toma de decisiones en la respuesta a emergencias.	La Gestión de la Información busca conocer de manera ordenada y fiable toda la información relacionada con la emergencia, de tal forma que facilite la toma de decisiones y orientación de las acciones de respuesta, de acuerdo con el análisis realizado. Incluye el registro y documentación de la emergencia y la evaluación de daños y análisis de necesidades.

Funciones de soporte operacional	Áreas de servicio	Objetivo	Descripción y alcance
Planeación	• Análisis estratégico • Formulación Plan de Respuesta a Emergencias • Seguimiento a recursos • Seguimiento Plan de Respuesta a Emergencias • Estado situacional • Estado de recursos • Informes de gestión de la respuesta	Garantizar que la respuesta a la emergencia cumpla con los objetivos y lineamientos establecidos, el desarrollo de las estrategias adecuadas y la utilización óptima de los recursos necesarios.	La planeación implica la evaluación inicial de la emergencia, el análisis estratégico, la formulación y evaluación del Plan de Respuesta a Emergencias, el seguimiento a los recursos y al estado situacional de la emergencia.
Logística de soporte operacional	• Transporte • Salud • Alimentación • Centros Logísticos y/o Bodegas estratégicas • Bienestar • Telecomunicaciones	Posibilitar el acceso de los modos de transporte requeridos, la atención médica y psicológica, y la alimentación adecuada para los integrantes del SNGRD de respuesta a emergencias; así como del montaje y administración de los centros logísticos y/o bodegas estratégicas y garantizar las telecomunicaciones.	La función de soporte operacional apoya y complementa el transporte, hacia y desde la zona de impacto, de los organismos y recursos necesarios para la respuesta a emergencias; la prestación de los servicios de primeros auxilios básicos, sin y con intervenciones médicas y/o especializadas, al personal del SNGRD de respuesta que resulte afectado; la disponibilidad de sangre y sus derivados; el suministro de la alimentación adecuada, de acuerdo con la atención que se esté ejecutando, la administración de los centros logísticos o bodegas estratégicas, así como también garantizar el servicio de telecomunicaciones y el bienestar de los integrantes de los equipos de respuesta de los servicios y funciones.
Aspectos jurídicos	• Asesoría Jurídica • Declaratorias Calamidad pública o Desastre	Velar por que las operaciones y actuaciones de la administración pública y privada (en apoyo a la respuesta pública), que se realicen durante la respuesta, estén ajustadas al derecho, en el marco del Estado Social de Derecho y a los regímenes especiales.	Comprende la proyección de los decretos de declaratoria de desastre (municipal, distrital, departamental, regional o nacional), la asesoría jurídica en los procesos contractuales que se ejecuten durante la respuesta, la emisión de conceptos jurídicos y la atención a los requerimientos de los organismos de control. Así mismo, todas las acciones, recomendaciones y asesorías necesarias para la prevención del daño antijurídico.

Funciones de soporte operacional	Áreas de servicio	Objetivo	Descripción y alcance
Aspectos financieros	- Identificación de Fuentes de financiación - Gestión de Recursos - Asignación de Recursos - Interoperabilidad de las diferentes fuentes de financiación.	Proveer los recursos financieros necesarios para la respuesta efectiva a las emergencias, contemplando el análisis y comportamiento de las diferentes fuentes de financiación, identificando las más estratégicas y ágiles.	Comprende desde el análisis de necesidades de los recursos financieros para responder de manera efectiva, la identificación de fuentes de financiamiento, la gestión de los recursos de acuerdo con cada fuente y la asignación de estos.
Información pública	- Comunidades Específicas - Información masiva - Información institucional	Proporcionar información precisa, confiable, pertinente y oportuna a las comunidades, a través de los diferentes medios de comunicación masivos, locales y comunitarios.	Generar y proveer, a través de los diferentes medios de comunicación, información precisa, confiable, pertinente y oportuna a la opinión pública en general sobre los hechos, causas y efectos de la emergencia, haciendo un manejo coordinado y preciso de la información y promoviendo la intervención ordenada de los medios de comunicación, para llevar información objetiva y recomendaciones sobre comportamientos adecuados de la comunidad, frente a la situación de emergencia. Así mismo, provee información a comunidades específicas e información institucional.

6.2.4 Lineamientos para la Creación y Actualización de Protocolos de Servicios Básicos de Respuesta a Emergencias y Funciones de Soporte Operacional

Para garantizar la creación y actualización de protocolos de servicios básicos de respuesta a emergencias y funciones de soporte operacional que estén íntegramente armonizados con los mandatos de la presente estrategia, y que además cuenten con una estructura coherente y parametrizada que facilite su lectura e implementación, se establecen a continuación ocho (8) lineamientos generales a tener en cuenta:

1. Los protocolos deberán establecer de manera clara, precisa y sucinta la identificación del servicio básico de respuesta o de la función de soporte operacional objeto del documento, definiendo su naturaleza, alcance, propósito y ámbito de aplicación territorial y/o sectorial.
2. Los protocolos deberán incorporar un apartado sucinto, pero claro sobre el marco normativo, técnico que sustenta la actuación del sector frente a la respuesta a emergencias.

3. Los protocolos y funciones de soporte deberán contener una matriz de responsabilidades que permitan identificar de manera explícita las entidades responsables principales y las entidades de apoyo o soporte.
4. Las entidades responsables deberán desarrollar y mantener actualizado un inventario de capacidades institucionales necesarias (técnicas, físicas, financieras) para la atención de emergencias.
5. Los protocolos y funciones de soporte deberán establecer una secuencia organizada de cadena de llamado, cronológica y operativa, del paso a paso de acciones desde la ocurrencia de la emergencia y activación institucional hasta la incorporación de acciones de respuesta en los planes de respuesta a emergencias PRE.
6. Los protocolos deberán incorporar de manera transversal los ocho enfoques definidos en la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias (ENRE), garantizando que las acciones de respuesta y restablecimiento de servicios reconozcan las condiciones diferenciales de los territorios, las poblaciones y los contextos de emergencia.

Para el enfoque de derechos humanos se recomienda:

- Asegurar que el acceso a la ayuda humanitaria a través de la prestación de servicios básicos de respuesta a emergencia se realice bajo criterios de equidad, sin distinción de origen, religión u opinión política.
- Establecer acciones preventivas contra la violencia de género y el abuso con rutas claras de denuncia y protección inmediata.
- Mantener canales oficiales abiertos que permitan a la población conocer sus derechos, los recursos disponibles y los procesos de

rendición de cuentas sobre la gestión de la emergencia.

Para el enfoque diferencial se recomienda:

- Identificar grupos poblacionales con condiciones especiales de vulnerabilidad o protección.
- Hacer mención a las rutas institucionales específicas para niños, niñas, adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad, mujeres gestantes, comunidades étnicas y demás poblaciones con necesidades particulares.

Para el enfoque interseccional se recomienda:

- Reconocer la interacción simultánea de múltiples factores de vulnerabilidad y exclusión.
- Incorporar análisis integrales que consideren género, edad, discapacidad, pertenencia étnica, condición socioeconómica y territorial.
- Evitar acciones homogéneas que desconozcan las condiciones particulares de la población afectada.

Para el enfoque territorial se recomienda:

- Reconocer las particularidades geográficas, sociales, culturales y ambientales del territorio.
- Incorporar la sugerencia de análisis de capacidades y limitaciones territoriales.
- Adaptar las acciones operativas a contextos urbanos, rurales, rurales dispersos y étnico-territoriales.
- Considerar condiciones de accesibilidad, conectividad y vulnerabilidad territorial.

Para el enfoque sectorial se recomienda:

- Cada sector debe definir su plan de respuesta a emergencias y los protocolos de repuesta y función de soporte requeridos.
- Definir mecanismos de colaboración con actores privados del sector para el aporte de suministros, maquinaria o asistencia especializada.
- Implementar herramientas de autodiagnóstico rápido para infraestructura específica (energía, salud, educación, transporte) que permitan priorizar la rehabilitación técnica.

Para el enfoque de participación social y comunitaria se recomienda:

- Reconocer el rol de las comunidades como actores de la respuesta.
- Establecer parámetros para la identificación de organizaciones sociales, comunitarias y redes locales de apoyo.
- Promover procesos de información pública y comunicación del riesgo.
- Incorporar mecanismos de articulación con organismos comunitarios y voluntariado.

Para el enfoque de bienestar y protección animal se recomienda:

- Diferenciar las rutas de atención para animales domésticos (compañía), de producción (economía rural) y fauna silvestre (equilibrio ecosistémico).
- Incorporar el registro de animales en los censos de afectación para garantizar la reunificación familiar o el destino final adecuado.
- Prever en la logística de respuesta zonas de resguardo temporal, asistencia médico-

veterinaria de urgencia y suministro de alimento específico.

Para el enfoque de protección social adaptativa se recomienda:

- Considerar acciones para garantizar acceso a ayudas, transferencias, asistencia humanitaria y servicios sociales esenciales.
 - Articular las acciones de respuesta con estrategias de estabilización y recuperación social.
7. Los protocolos deberán identificar y mantener actualizados los documentos técnicos, operativos y administrativos que complementan su implementación y fortalecen la capacidad de respuesta institucional.
 8. Los protocolos y funciones de soporte deberán procurar evitar el exceso de tramitología en su concepción, con la finalidad de agilizar la respuesta de emergencias.



A TENER EN CUENTA: La implementación de los protocolos de servicios básicos de respuesta no es aleatoria, sino que se activa y ajusta según la evolución de la emergencia. Es en este punto donde los estados de alerta cobran relevancia, ya que estos definen el momento y la intensidad con que cada protocolo se despliega. No obstante, esta ejecución técnica requiere de una articulación con las funciones de soporte operacional, las cuales garantizan la disponibilidad de recursos, la logística necesaria y el respaldo administrativo para que la respuesta sea efectiva y oportuna. Por este motivo, se describen a continuación en qué consisten los estados de alerta.

Resumen ejecutivo lineamientos



- **Delimitación del Servicio:** Definir con precisión la naturaleza, el alcance y el ámbito (territorial o sectorial) de cada función de soporte operacional o servicio básico de respuesta a emergencias.
- **Competencia y Restablecimiento:** Determinar las responsabilidades sectoriales y las condiciones mínimas esperadas para el restablecimiento progresivo del servicio o para la ejecución de la función de soporte.
- **Gobernanza de Activación:** Establecer con claridad en una matriz de responsabilidades las acciones de desarrollo del protocolo o función de soporte y sus respectivos responsables o apoyos.
- **Sustento Normativo:** Integrar de forma sucinta el marco legal y técnico que legitima la actuación de la entidad o sector ante la emergencia.
- **Inventario de Capacidades:** Consolidar el registro detallado de recursos técnicos, humanos y financieros disponibles para garantizar la ejecución del protocolo.
- **Secuencia lógica resumida del instrumento:** Documentar la secuencia lógica de acciones operativas en un flujograma, asegurando la trazabilidad y la eficiencia en el despliegue de campo.
- **Protección Multiespecie:** Incorporar elementos de abordaje de animales domésticos, de producción y fauna silvestre, animales de trabajo en estricto cumplimiento de la Ley 2474 de 2025.
- Los protocolos y funciones de soporte deberán procurar evitar el exceso de tramitología en su concepción, con la finalidad de agilizar la respuesta a emergencias.

6.2.5 Estados de Alerta

De acuerdo con el documento de “Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes”, el término “Alerta” es un estado que se declara con anterioridad a la materialización de un evento potencialmente peligroso, fundamentada en el estudio y monitoreo del comportamiento del fenómeno correspondiente, con el propósito de que las entidades y la población relacionada pongan en marcha los procedimientos de acción que se hayan establecido previamente (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2017).

Los estados de “Alerta” varían para cada amenaza dependiendo de su naturaleza, sus características y del riesgo potencial que representan para las áreas y comunidades. Estos serán incluidos en los Planes de Respuesta por Fenómenos Amenazantes aprobados por parte de la UNGRD. En términos generales, los estados de alerta siempre usarán un código o semáforo de colores que indique los grados de peligrosidad o potencial de afectación de los fenómenos.

6.2.6 Planes, herramientas e instrumentos que complementan la ENRE

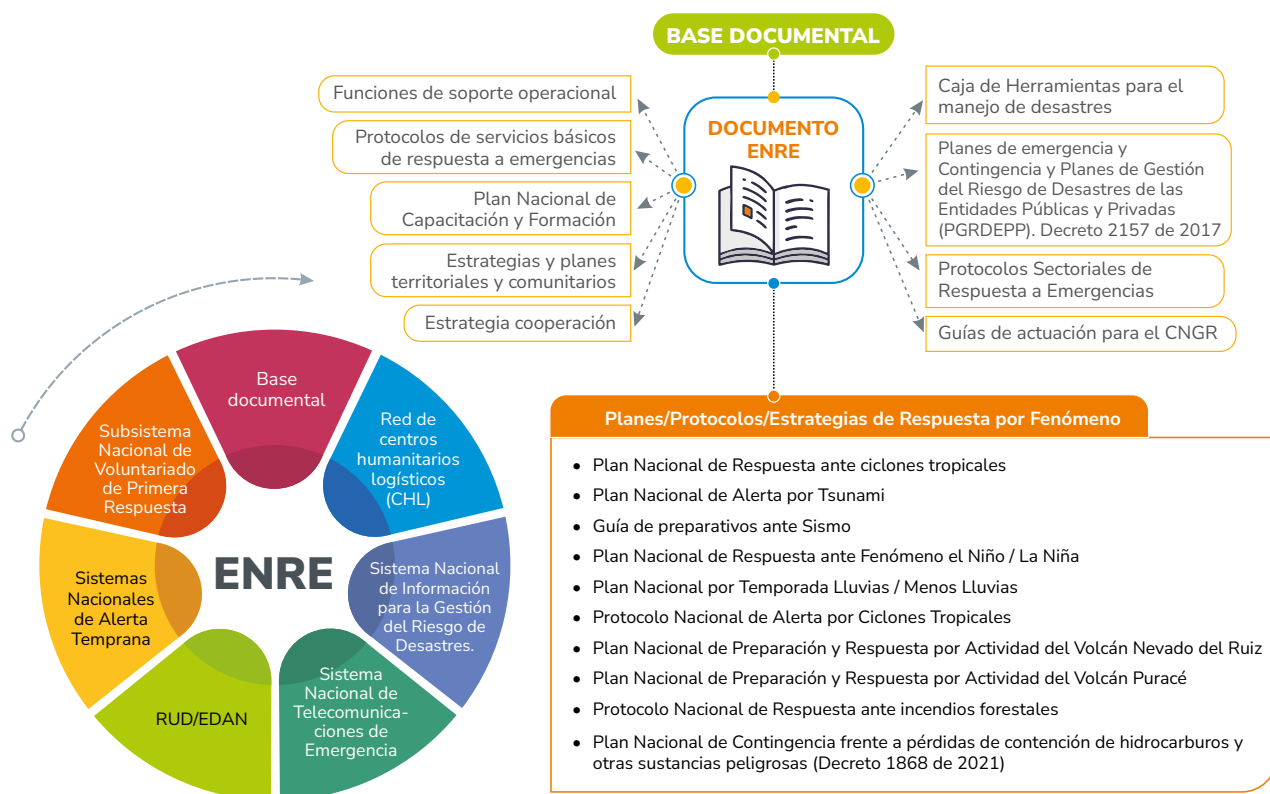
Es importante aclarar que si bien la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias (ENRE) presenta la ruta de coordinación para la reacción y atención oportuna y efectiva frente a situaciones de emergencias y desastres, activando de manera conjunta y coordinada los recursos y capacidades del SNGRD, esta se complementa con otros instrumentos.

En las ilustraciones 12 y 13, se presentan los sistemas e instrumentos que, dependiendo de la situación de emergencia se deben activar com-

plementariamente a la ENRE, ejemplo los PDE protocolos respuesta por fenómeno amenazante, que partiendo de los estados de alerta Los estados de “Alerta” varían para cada amenaza dependiendo de su naturaleza y los distintos estados de alerta se definen de acuerdo con sus características y del riesgo potencial que representan para las áreas y comunidades en riesgo. Estos serán incluidos en los Planes/Protocolos/Guías de respuesta por fenómenos amenazantes de respuesta por fenómenos amenazantes aprobados por parte de la UNGRD. En términos generales, los estados de alerta siempre usarán un código o semáforo de colores que indique los grados de peligrosidad o potencial de afectación de los fenómenos.

Ilustración 12

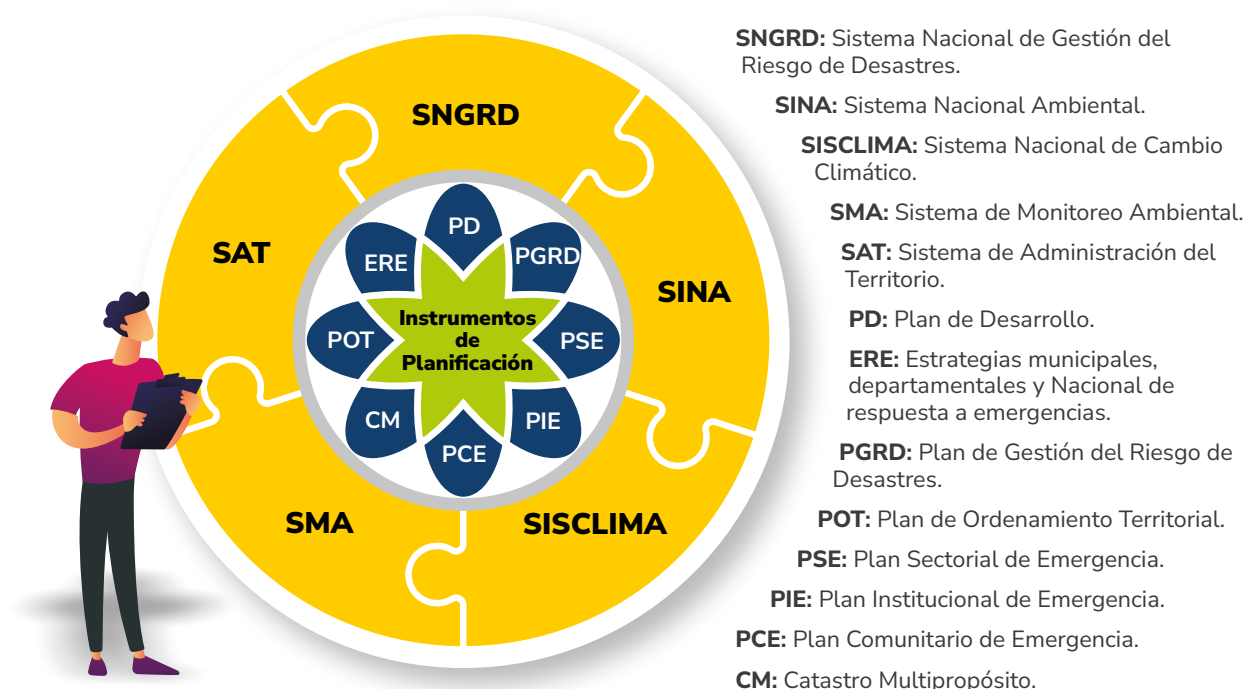
Articulación Sistemas de Información e Instrumentos de Planificación



Nota: Otras herramientas e Instrumentos complementarios podrán ser parte de la ENRE, de acuerdo con las necesidades del país y los riesgos emergentes que puedan presentarse.

Fuente: sin fuente. Disponer la información.

Ilustración 13

Articulación Sistemas de Información e Instrumentos de Planificación

Fuente: UNGRD, 2025.

6.2.6.1 Planes Nacionales para la Preparación y Respuesta frente a Fenómenos Amenazantes

Con relación a lo anterior y a partir del desarrollo del *Plan Nacional de Preparación y Respuesta por Actividad del Volcán Puracé*²⁵, se establece una estructura referencial que permite describir y organizar los contenidos esenciales para incluir dentro de los planes nacionales para la preparación y respuesta frente a diferentes fenómenos. Esta estructuración tiene como objetivo facilitar la estandarización, articulación y operación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), fortaleciendo su capacidad de anticipación, coordinación y

respuesta efectiva ante emergencias derivadas de fenómenos naturales, desastres tecnológicos o antrópicos no intencionales.

Los contenidos generales que se integran en los planes nacionales por fenómenos se detallan a continuación:

Identificación del fenómeno: descripción técnica del fenómeno particular (volcánico, sísmico, etc.), su conducta histórica, frecuencia, posibles efectos y desastres relacionados. Ejemplo: entre las amenazas volcánicas se encuentran lahares, corrientes piroclásticas, precipitación de ceniza, gases, entre otros.

Zonificación de la amenaza: delimitación geográfica de las zonas de riesgo (alta, media, baja) basándose en simulaciones, documentos histó-

25 Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), Plan Nacional de Preparación y Respuesta por Actividad del Volcán Puracé, versión 1, 2025. Disponible en: <https://tinyurl.com/3bp25zba>.

ricos y mapas técnicos producidos por organismos pertinentes (SGC, IDEAM, entre otros). Esta zonificación posibilita la organización de acciones diferenciadas en función del nivel de exposición.

Identificación de población y elementos expuestos: incorpora estimaciones de personas, recursos naturales, servicios básicos, ecosistemas, así como infraestructura crítica que podrían ser impactados.

Estados de alerta: cada plan debe establecer con exactitud los estados de alerta específicos para el fenómeno correspondiente. Estos niveles orientan las acciones operativas de preparación, respuesta y recuperación y, adicionalmente están alineados con los reportes de las entidades técnicas. Los estados usualmente responden al semáforo de colores (Verde, Amarillo, Naranja, Rojo), indicando los grados de peligrosidad o potencial de afectación del fenómeno.

Áreas de operación o intervención: delimitación de zonas clave para la intervención, las cuales agrupan municipios, veredas o sectores expuestos a riesgos similares. Esta categorización facilita la organización territorial para la respuesta y permite asignar responsables operativos de acuerdo a cada zona.

Roles de los actores del SNGRD: asignación de responsabilidades a entidades nacionales, departamentales, municipales, técnicas y operativas. Se detalla la participación de organismos de socorro, fuerza pública, instituciones técnicas, autoridades civiles, organizaciones comunitarias y cooperación internacional.

Capacidades nacionales disponibles: registro actualizado de capacidades en talento humano, logística, medios de transporte, comunicación, alojamiento, atención médica, búsqueda y rescate, etc. Este componente es clave para activar

recursos (modelo de coordinación) de manera efectiva y oportuna durante y después de una emergencia.

PRE: incluye líneas de acción organizadas por estados de alerta, fases temporales y áreas de intervención. Define los protocolos para la respuesta como salud, búsqueda y rescate, agua potable y saneamiento básico, ayuda humanitaria, alojamientos temporales, accesibilidad y transporte, atención de animales en situación de emergencia, entre otros.

Estrategia de comunicación e información pública: contempla mecanismos de información preventiva, alertas, desinformación, protocolos para redes sociales y medios, además de comunicación en situaciones de crisis, esta debe garantizar el acceso justo, claro y oportuno a la información por parte de la población.

Anexos técnicos: contiene matrices de preparación y respuesta por estados de alerta, directorios institucionales, mapas detallados, glosario de términos y referencias normativas y técnicas, esenciales para la toma de decisiones en el territorio.

• Registro Único de Damnificados

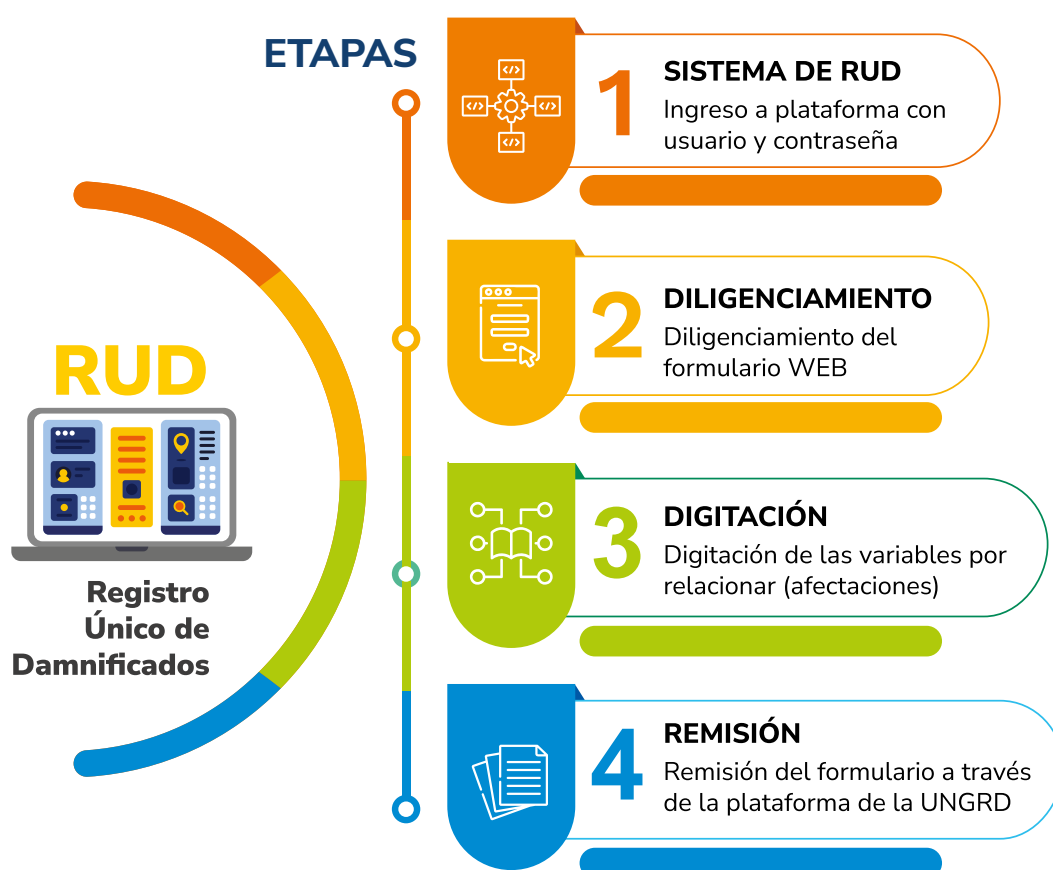
El Registro Único de Damnificados (RUD) es una herramienta que funciona a través de una plataforma que busca fortalecer al SNGRD en sus capacidades de respuesta, y se estableció por la UNGRD mediante la Resolución 1256 del 09 de septiembre de 2013 para la recopilación de información, una vez se haya presentado una emergencia. La finalidad de la plataforma es identificar y caracterizar personas naturales y/o jurídicas que hayan sido afectadas o damnificadas por medio de la materialización de un evento para, así, poder determinar la magnitud de las afectaciones ocasionadas en el territorio.

Por medio de la Resolución 1190 del 10 de octubre de 2016, se modificaron algunos artículos de la resolución 1256, responsabilizando al territorio en la solicitud de la creación de usuarios y contraseñas para el acceso a la plataforma y en el cargue de la información.

La administración y funcionalidad de la plataforma RUD está a cargo de la UNGRD como entidad asesora y coordinadora del SNGRD.

La integración de la información en la plataforma consta de **4 etapas**:

Ilustración 14

Etapas del RUD

Fuente: UNGRD (2024)

La información recopilada permite a las autoridades priorizar y canalizar las ayudas humanitarias, activar los servicios básicos de emergencia y realizar un monitoreo y seguimiento a las personas y familias damnificadas, facilitando la interoperabilidad entre las fases de respuesta y recuperación.

Con ocasión de la expedición de la Ley 2577 de 2026 la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres administrará y garantizará la interoperabilidad del Registro Único de Desplazamiento Ambiental en el cual serán incluidas las personas, familias junto a sus animales domésticos, comunidades o grupos sociales plenamente individualizados e identificados que, estén en riesgo o

condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, y aquellas evacuadas preventivamente al interior del territorio nacional, el cual deberá estar en operación dentro de los ocho(8) meses siguientes a la expedición de la citada ley.

• Armonización EDAN y EDANPRI

Es fundamental que se logre una armonización efectiva entre los instrumentos de evaluación EDAN (Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades), evaluación inicial para identificación de necesidades inmediatas de respuesta y EDANPRI (Evaluación de Daños, Pérdidas, Riesgos Asociados y Análisis de Necesidades e Impactos), con el fin de efectuar el cierre de la evaluación inicial y complementar los análisis, incluyendo efectos e impactos a mediano y largo plazo sobre los diferentes sectores económicos y sociales, la infraestructura física y el ambiente. Todo lo anterior constituye una base integral que permite acometer la planificación estratégica de la recuperación resiliente con enfoque comunitario.

Basados en la armonización y previo análisis de impactos y beneficios asociados, se tendrán en cuenta las herramientas sectoriales en evaluación de daños y análisis de necesidades existentes o en desarrollo que puedan ser interoperadas con las propias del Sistema Nacional de Información y que al interior representen un factor de relevancia basadas en el conocimiento técnico específico para la toma de decisiones intrasectoriales y, que adicionalmente, puedan representar una economía de recursos y tiempo de los responsables sectoriales y territoriales.

El levantamiento del EDAN es una responsabilidad que recae directamente en territorio y sectores, donde las entidades operativas y prestadoras de servicios locales juegan un papel clave

en la captura y reporte de datos confiables y oportunos como aliados estratégicos de los responsables. Por su parte para el EDANPRI, con base en la información del EDAN, los Consejos territoriales de GRD, con la participación de las instancias sectoriales correspondientes, consolidan y validan la información reportada por el territorio y realizan la estimación de efectos, impactos y pérdidas, lo que garantiza que se consideren de manera exhaustiva las afectaciones a la infraestructura vital (Vivienda, Servicios Públicos, Institucional, Turismo y Comercio, Accesibilidad y Transporte), las dinámicas sociales, los medios de vida y la calidad de vida de los habitantes; esta información será escalada a los diferentes niveles dependiendo del tipo y complejidad del evento.

La articulación entre el EDAN, que en conjunto con el RUD son la base para el plan de respuesta, el EDANPRI y el plan de acción específico de recuperación post desastre PAE a corto, mediano y largo plazo, resulta esencial para asegurar que las medidas de recuperación implementadas sean efectivas y estén alineadas con las necesidades reales de la población afectada y reflejadas en una estrategia que favorezca la resiliencia, la adaptación frente al cambio climático y el bienestar comunitario. Una captura y sistematización de información efectiva en el RUD y EDAN, evitará que durante el EDANPRI se deba empezar de cero, lo cual además de generar retrasos en la evaluación, puede llevar a una fatiga y pérdida de credibilidad debido a la exposición a consultas repetitivas, afectando la gobernanza de los procesos de recuperación.

Esta armonización pretende facilitar una transición efectiva de la respuesta a la recuperación estableciendo con claridad la priorización de las intervenciones de recuperación pos desastre.

Todo proceso de recuperación derivado de una declaratoria de calamidad pública y desastre, deberá contar con un informe final de la

EDANPRI, el cual no sólo servirá para establecer prioridades y rutas de acción, sino también como insumo para identificar oportunidades de mejoras en proceso futuros.

6.2.7 Cooperación internacional para la respuesta

La cooperación internacional en caso de presentarse una situación de desastre nacional, como se indica en la estrategia (ver capítulo 6, numeral 6.2 Descripción del Niveles de Emergencia) se realiza a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, conforme al artículo 43 de la Ley 1523 de 2012, donde este grupo cumple con un rol esencial en la gestión y la coordinación de emergencias y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). Teniendo en cuenta que el apoyo técnico internacional hace parte de las alianzas estratégicas sectoriales, esta cooperación debe alinearse con los principios internacionales de calidad, oportunidad, pertinencia y eficacia, asegurando que la ayuda humanitaria se preste de acuerdo con los más altos estándares internacionales, protegiendo la vida, los derechos y la dignidad de los afectados.

La coordinación con socios internacionales, tanto para abordar desastres como eventos antrópicos no intencionales, se regirá por el Plan Estratégico de Cooperación Internacional (PECI), elaborado por la UNGRD en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia). Este plan establece los mecanismos de coordinación interinstitucional con agencias internacionales y define las directrices para la respuesta efectiva y oportuna, en consonancia con los marcos globales como el Marco de Sendai y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), integrando la cooperación técnica, financiera y logística para enfrentar crisis.

Además, el PECI subraya la importancia de las alianzas estratégicas a largo plazo, no solo en la fase de respuesta, sino también en las de prevención y mitigación, promoviendo intercambios de conocimientos y tecnologías en temas como la adaptación al cambio climático y la construcción de infraestructura resiliente.

• Cooperación Bilateral y Multilateral

Dependiendo de la complejidad y el nivel de la emergencia, la cooperación bilateral y multilateral se activará a través de los canales diplomáticos pertinentes. En casos de emergencias mayores, el Ministerio de Relaciones Exteriores, junto con el Grupo de Cooperación Internacional (GCI), gestionará los recursos técnicos y financieros necesarios para la respuesta, apoyándose en las evaluaciones de daños y análisis de necesidades (EDAN).

La coordinación multilateral incluirá a organismos como la ONU, la Cruz Roja Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros socios clave, garantizando que la respuesta sea específica, eficiente y basada en la demanda, siguiendo los principios humanitarios establecidos en la Resolución 46/182 de las Naciones Unidas y la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005). El enfoque de esta cooperación debe centrarse en la interoperabilidad entre sistemas locales e internacionales, asegurando el intercambio fluido de datos e información crítica para una respuesta ágil y coordinada.

• Arquitectura Humanitaria Internacional en Colombia

Colombia cuenta con una sólida arquitectura humanitaria internacional, con presencia en los territorios a través de agencias de Naciones

Unidas, ONG internacionales, Cruz Roja, y donantes internacionales. La participación de estos actores debe alinearse con las prioridades del gobierno colombiano, respetando su rol principal en la organización e implementación de la asistencia humanitaria, y enfocándose en las áreas más vulnerables o de difícil acceso.

- **Equipo Humanitario País (EHP)**

El Equipo Humanitario País (EHP) es el espacio de coordinación para la comunidad internacional, encargado de garantizar que las organizaciones ejecuten acciones complementarias y coordinadas en zonas de difícil acceso. Este equipo sigue un enfoque de derechos humanos, con especial atención a las perspectivas de género y étnicas, y trabaja en estrecha coordinación con entidades nacionales como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la UNGRD.

- **Comisión Técnica Nacional Asesora para la Gestión de la Cooperación Internacional en el Manejo de Desastres (IDRL)**

La Comisión Técnica Nacional Asesora (IDRL) tiene un papel fundamental en la facilitación y coordinación de la cooperación internacional durante las emergencias, apoyando a las instancias de orientación y coordinación del SNGRD en la creación de políticas, planes y programas de respuesta. Esta comisión asegura que los protocolos nacionales y locales se implementen de manera eficiente en puntos clave como aeropuertos, puertos y fronteras, facilitando la entrada de donaciones y personal humanitario.

Además, promueve la interoperabilidad entre los actores nacionales e internacionales, facilitando el flujo de información y garantizando que la ayuda humanitaria sea acorde a las necesidades identificadas en el terreno, reforzando el enfoque de resiliencia comunitaria.

6.2.8 Llamamiento internacional en caso de desastres

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley 1523 de 2012 y los principios de la Resolución 46/182 de las Naciones Unidas, Colombia podrá emitir un Llamamiento Internacional cuando una emergencia sobrepase las capacidades de respuesta nacionales. Este mecanismo, gestionado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, permite la coordinación global de la asistencia humanitaria bajo los principios de pertinencia, oportunidad e independencia operativa, asegurando una respuesta adecuada y ajustada a las necesidades de la población afectada.

Este llamamiento también incluye la activación de fondos internacionales, como los proporcionados por el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) de la ONU y otros mecanismos financieros globales, para apoyar la rehabilitación y reconstrucción del país afectado por el desastre.

CAPÍTULO 7

Financiamiento de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias



Desde una perspectiva fiscal, la gestión financiera del riesgo comprende tres funciones principales: mitigación, retención y transferencia del riesgo. La mitigación implica inversiones anticipadas para reducir la exposición y vulnerabilidad ante amenazas, como el fortalecimiento de sistemas de alerta temprana o la planificación territorial. La retención del riesgo consiste en la utilización de recursos propios del Estado para asumir directamente los costos de respuesta y recuperación, mediante fondos públicos o asignaciones presupuestales.



Finalmente, la transferencia del riesgo ocurre cuando el Estado delega la responsabilidad financiera a terceros mediante instrumentos específicos, como seguros paramétricos, bonos catastróficos o créditos contingentes previamente negociados. Estas funciones deben combinarse en estrategias integrales que se adapten al tipo y escala del riesgo, considerando su probabilidad, severidad e incertidumbre.

Para una gestión financiera eficiente, es indispensable distinguir claramente entre instrumentos financieros y fuentes de financiación. Los instrumentos financieros son las herramientas que se utilizan para movilizar recursos durante una emergencia: seguros, préstamos contingentes, fondos de emergencia o líneas de crédito. Por su parte, las fuentes de financiación corresponden al origen específico de los recursos con los que se financian esos instrumentos: el Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Regalías, cooperación internacional o aportes privados. Por ejemplo, un seguro paramétrico es un instrumento financiero cuya prima puede financiarse con recursos públicos o con aportes internacionales. Un fondo público para la atención de emergencias es otro instrumento que podría financiarse desde diferentes fuentes, como Regalías o el Presupuesto General de la Nación. Esta claridad conceptual permite una mejor planificación, ejecución y seguimiento de los recursos.

Pese a los avances normativos e institucionales alcanzados, en la práctica persisten confusiones entre los conceptos de instrumentos financieros, fuentes de financiación y las funciones de retención y transferencia del riesgo. Es frecuente encontrar documentos y estrategias que presentan recursos financieros para desastres sin especificar con claridad si estos corresponden a instrumentos técnicos o fuentes de financiamiento. Esta ambigüedad dificulta la planificación estratégica, genera incertidumbre sobre la responsabilidad institucional en la gestión de recursos y limita la eficiencia operativa ante emergencias.



Para una gestión financiera eficiente en emergencias, es clave diferenciar entre instrumentos financieros (como seguros, fondos o líneas de crédito) y fuentes de financiación (como el Presupuesto Nacional, Regalías o cooperación internacional). Esta distinción facilita una mejor planificación y uso de los recursos.

Por esta razón, es indispensable contar con definiciones claras y operativas que permitan construir un portafolio financiero coherente y evaluar adecuadamente la eficacia y suficiencia de los mecanismos implementados.

En ese contexto, es importante mencionar la Estrategia Nacional de Protección Financiera frente al Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias la cual se organiza bajo un enfoque de capas de riesgo que combina instrumentos de retención, transferencia y financiamiento para responder de manera eficiente a eventos adversos. La primera capa reúne mecanismos de retención como fondos públicos de GRD, reasignaciones presupuestales, transferencias nacionales y líneas de crédito contingentes, destinados a emergencias frecuentes y de bajo o moderado impacto, garantizando liquidez inmediata. La segunda capa incorpora instrumentos de transferencia del riesgo, como seguros paramétricos e indemnizatorios, que se

activan ante eventos de mayor escala y menor probabilidad, protegiendo las finanzas públicas y privadas. De forma complementaria, la estrategia integra mecanismos de financiamiento para necesidades de reconstrucción y proyectos resilientes a largo plazo, reconociendo siempre la existencia de un riesgo residual. Esta estructuración por capas optimiza la gestión financiera del riesgo, reduce presiones fiscales y fortalece la resiliencia financiera del país.

Finalmente, aunque la Estrategia Nacional de Protección Financiera frente al Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias; subraya la importancia de conformar un portafolio diversificado de instrumentos financieros, su ejecución y articulación efectiva con los sistemas sectoriales es limitada. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha avanzado en la diversificación de instrumentos disponibles para la gestión financiera de desastres, pero muchos instrumentos, especialmente aquellos no tradicionales de transferencia del riesgo ofrecidos por aseguradoras, aseguradoras, reaseguradoras y mercados de capital, están diseñados a la medida, por lo tanto es muy difícil generalizar un instrumento de protección financiera con aplicabilidad general.

Asimismo, la coordinación con sistemas sectoriales como SNGRD, SINA, SISCLIMA y SNCTel permanece fragmentada, con pocos instrumentos aplicados a nivel sectorial, exceptuando algunos avances puntuales en los sectores agropecuario, vivienda e infraestructura. Esta situación evidencia la necesidad de una estrategia efectiva de articulación sectorial con sus respectivos mecanismos y fuentes de financiación. La consecuencia de esta situación es una concentración excesiva en mecanismos de retención del riesgo y una notoria ausencia de instrumentos robustos de transferencia, limitando así la capacidad financiera de respuesta ante grandes desastres y poniendo en riesgo la sostenibilidad fiscal futura del país.

Instrumentos Financieros y Fuentes de Financiación

Con relación al financiamiento de la Estrategia Nacional para la Respuesta (ENRE), es preciso señalar que en concordancia con lo definido por el artículo 2 de la Ley 1523, el Estado debe ofrecer garantías de acceso a las condiciones que promueve el objetivo de la política, esto es: “la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible” a los habitantes del país.

Así mismo, el artículo 53 de la mencionada Ley establece que las entidades del orden nacional (coordinadores de sectores, entidades adscritas y vinculadas), regional, departamental, distrital y municipal incluirán partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres, lo que implica su debida financiación conforme las prioridades definidas por cada entidad territorial.

Bajo este marco, la atención de una emergencia implica la previa identificación y gestión de **instrumentos financieros y fuentes de financiación**, que permitan un flujo de fácil acceso, en este caso, para la atención de una emergencia y su posterior proceso de recuperación.

A continuación, se presenta una breve descripción de los instrumentos financieros y fuentes de financiación con los que actualmente cuenta el SNGRD y su aplicación en el marco de una emergencia:

7.1 Instrumentos Financieros:

7.1.1 Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD)

El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es uno de los mecanismos de administración de los recursos que tienen como fin la implementación de los distintos procesos de la gestión del riesgo de desastres. Para más información revisar el numeral 5.1.1 del documento de la 2da actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

7.1.1.1 Uso del FNGRD en el marco de una emergencia

En caso de presentarse una “Declaratoria de situación de calamidad pública” la cual es expedida por los alcaldes o gobernadores, o una “Declaratoria de situación de Desastre” la cual se decreta por el presidente, los recursos del Fondo podrán ser destinados a brindar apoyo a los territorios de manera subsidiaria y complementaria los cuales deberán dirigirse al cumplimiento de las actividades comprendidas en el Plan de Respuesta a Emergencias. La operación de los recursos se efectúa desde la UNGRD, ya sea realizando transferencias a los fondos territoriales o generando el instrumento financiero para su ejecución, así como adelantando los procesos de contratación correspondientes de acuerdo con la normatividad vigente.

7.1.2 Fondos Departamentales, Distritales y Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres:

Las administraciones distritales, municipales y departamentales tienen la obligación de consti-

tuir sus fondos bajo el esquema del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012.

Este fondo se concibe como una cuenta especial con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Los recursos de estos Fondos son de carácter acumulativo y son gestionados a través de subcuentas. Estos no pueden ser retirados por un motivo diferente al de invertir en los procesos de la GRD. Las administraciones territoriales deben establecer las fuentes de financiación que garanticen la disponibilidad de recursos en las subcuentas que lo conforman.

7.1.2.1 Uso de fondos territoriales en el marco de emergencia

Teniendo en cuenta la “Declaratoria de situación de calamidad pública” (efectuado por distritos, municipios y departamentos), los recursos disponibles en el fondo podrán ser destinados al cumplimiento de las actividades comprendidas en el Plan de Respuesta a Emergencias.

7.1.3 Coberturas paramétricas

En el proceso de planificación de estos instrumentos, se debe realizar un análisis costo eficiente y definir las prioridades de acuerdo con las necesidades existentes y la posible materialización de un riesgo; verificando las coberturas paramétricas contratadas que se encuentren vigentes a la fecha, tales como: **seguros paramétricos, bonos catastróficos, cat swap**, entre otros (*Ilustración 15*).

Ilustración 15

Coberturas paramétricas



Fuente: Elaboración propia con base en DRFI, Banco Mundial, 2015, citado en UNGRD 2022. Terminología de Protección Financiera.

7.1.4 Créditos Contingentes (Cat DDO):

Son instrumentos de préstamo negociados por el país de forma previa, a través de los cuales se puede obtener liquidez oportuna para la atención de necesidades apremiantes por la ocurrencia de un desastre.

Como características específicas de estos instrumentos se tienen:

- i). En el proceso de negociación, el país se compromete al cumplimiento de acciones de política, actividades y/o indicadores dirigidos al fortalecimiento de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

- ii). Los recursos pueden ser desembolsados total o parcialmente.
- iii). Es un préstamo con desembolso diferido, es decir, el desembolso de los recursos no se efectúa en el momento de la toma del préstamo, sino una vez se ha materializado el desastre y el país lo ha solicitado.
- iv). El mecanismo de activación será el definido en el manual operativo del préstamo y conforme con los instrumentos legales del país que, para el caso colombiano, ha correspondido a la “Declaratoria de Situación de Desastre Nacional, Regional, Departamental, Municipal o Distrital” (artículo 56 de la Ley 1523 de 2012) o la

“Declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” (artículo 215 de la Constitución Política de 1991).

- v) El pago del préstamo a la entidad multilateral se realiza con un periodo de gracia de hasta 10 años según lo negociado en los pliegos de suscripción del préstamo.

El artículo 265 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de La Vida (Ley 2294 de 2023) abre la puerta para que las entidades territoriales puedan destinar recursos de préstamos de la banca multilateral a la ejecución de acciones de respuesta y recuperación por desastres.

Este artículo, que adiciona un párrafo al artículo 220 de la Ley 1450 de 2011 señala que los desembolsos de los instrumentos, **créditos contingentes, seguros, mecanismos y/o contratos de que trata el señalado artículo, efectuados a favor de entidades del nivel territorial que estén enmarcados en estrategias territoriales de protección financiera frente al riesgo de desastres** debidamente aprobadas, podrán ser de libre destinación para las necesidades de respuesta y recuperación por desastres”.

En este sentido, el país cuenta con el desarrollo de seis estrategias de protección financiera territoriales que se encuentran alineadas con la Estrategia Nacional de Protección Financiera del Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias (ENPFRDPE), a partir de la cual las entidades nacionales también han empezado a gestionar su riesgo fiscal para la respuesta a emergencias en el marco de sus competencias

Además, ENPFRDPE prioriza los sectores de vivienda, transporte y el agropecuario, tomando en cuenta los avances existentes en la cuantificación del riesgo de desastres. Bajo esta línea, el sector transporte ya cuenta con una estrategia de

protección financiera que contempla la evaluación de productos de línea de crédito, aseguramiento indemnizatorio y paramétrico, así como la creación de un Fondo de Emergencias público y privado para la atención de emergencias, que permita el acceso a recursos de manera inmediata reduciendo el tiempo de interrupción de los servicios.

7.1.4.1 Uso de créditos contingentes el marco de un desastre

El proceso de activación y desembolso para desastres dependerá del Manual Operativo que se defina en cada una de las operaciones de crédito, en el que se deben detallar las entradas y salidas de información, así como los proveedores y responsables de cada una de las actividades.

Entre los actores relevantes para una operación de crédito encontramos a la UNGRD, las entidades territoriales, Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Prestamista (Banca Multilateral) y el Banco de la República.

7.1.5 Aseguramiento de bienes públicos

De acuerdo con la normatividad vigente, los servidores públicos deben adelantar el proceso de aseguramiento de los bienes públicos y fiscales del territorio nacional²⁶, de manera oportuna y por su valor real, de acuerdo con sus competencias²⁷.

En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Colombia Compra Eficiente (CCE)²⁸ definieron pautas a tener en cuenta

26 Las estrategias territoriales son: Área Metropolitana del Valle de Aburra, Cundinamarca, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Huila y Bogotá.

27 Definidos en el Artículo 674 del Código Civil Colombiano

28 De acuerdo con lo establecido en los artículos 101 y 107 de la Ley 42 de 1993, Ley 1474 de 2011, artículo 118 del Estatuto Anticorrupción y el artículo 57 de la Ley 1952 de 2019 - Código General Disciplinario.

para la adecuada contratación de estos seguros, donde las entidades contratantes deben:

- i). Contar con información completa y robusta para una adecuada consecución de las pólizas.
- ii). Mejorar la capacidad administrativa para gestión de pólizas de seguros, reclamos y pagos indemnizatorios de manera oportuna.
- iii). Fortalecer los instrumentos de planificación territorial dirigidos a la reducción del riesgo de desastres.

Ante la materialización de un desastre, se debe verificar en el orden territorial y sectorial, los trámites administrativos para el cobro de las indemnizaciones correspondientes.

7.2 Fuentes de Financiación:

7.2.1 Presupuesto General de la Nación (PGN):

Como se indica en el numeral 5.2.1 del documento de la 2da actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el PGN a través de gastos de funcionamiento o proyectos de inversión permite cumplir con los planes y programas de desarrollo económico y social, que entre otros puede contemplar acciones para atender una emergencia.

7.2.2 Sistema General de Participaciones (SGP)

Como se indica en el numeral 5.2.2 del documento de la 2da actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el SGP es

el conjunto de recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) para la financiación de los servicios cuya competencia asignó la Ley 715 de 2001.

7.2.2.1 Usos de recursos de SGP en el marco de un desastre

La Ley 715 de 21 de diciembre de 2001 señala la responsabilidad de los municipios/distritos con respecto a la prevención y atención de desastres dentro de su jurisdicción, en los siguientes términos: [...] Artículo 76. Competencias del municipio/distrito en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los municipios/distritos, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal/distrital y en especial ejercer las siguientes competencias:

- 76.9. En prevención y atención de desastres

Los municipios/distritos con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

- 76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

7.2.3 Cooperación Internacional

Como se indica en el numeral 6.8.9 de este documento la cooperación internacional en caso de presentarse una situación de desastre nacional, se realiza a través del Grupo de Cooperación Internacional (GCI) de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), conforme al artículo 43 de la Ley 1523 de 2012.

Este proceso se regirá por el Plan Estratégico de Cooperación Internacional (PECI), que establece los mecanismos de coordinación interinstitucional con agencias internacionales y define las directrices para la respuesta efectiva y oportuna, que, entre otros, contempla donaciones del Equipo

Humanitario País y la activación de fondos internacionales, como los proporcionados por el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) de la ONU. Es importante resaltar que, cuando las operaciones de crédito o financiamiento estén asociadas a recursos de cooperación internacional, se debe trabajar articuladamente con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia) o la entidad que haga sus veces.



Cuando se emplean seguros como instrumentos de financiación para la respuesta a emergencias, es fundamental identificar y trabajar articuladamente con los Ajustadores de Seguros, ya que son actores imparciales encargados de evaluar y verificar los daños sufridos en las propiedades aseguradas y el monto al cual ascienden las pérdidas que deben ser cubiertas por las pólizas.

Al brindar una evaluación técnica y objetiva de los daños, facilitan:

- La minimización de posibles conflictos entre asegurados y aseguradores.
- Agilizar los procesos de recuperación mediante el aseguramiento de pagos de indemnización precisos y justos.
- La generación de confianza y la transparencia en los procesos de activación de pólizas.

7.2.4 Recursos de entidades públicas o privadas en el marco de un desastre

En consonancia con lo planteado por el numeral 5.3 del documento de la 2da actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, es preciso señalar que en cumplimiento de los artículos 2 y 42 de la Ley 1523 y del Decreto 2157 de 2017 establece la obligación para “Todas las entidades públicas y privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles mayores o que desarrollen actividades industriales o de otro tipo que puedan significar riesgo de desastre para la sociedad, así como las que específicamente determine la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, deberán realizar un análisis específico de riesgo que considere los posibles efectos de eventos naturales sobre la infraestructura expuesta y aquellos que se deriven de los daños de la misma en su área de influencia, así como los que se deriven de su operación. Con base en este análisis diseñarán e implementarán las medidas de reducción del riesgo y planes de emergencia y contingencia que serán de su obligatorio cumplimiento”. (Artículo 42, Ley 1523 de 2012).

En este sentido es importante resaltar que bajo la figura de las asociaciones público-privadas (APP) mecanismos que permiten que el sector privado participe en la provisión de bienes y servicios públicos, se abre una ventana de oportunidad para fomentar una respuesta oportuna ante el desastre que involucre acciones coordinadas de actores privados

Al respecto, el DNP cuenta con un programa de participación privada en infraestructura (productiva y social), que, entre otros, busca fortalecer la institucionalidad en torno a la consolidación de los mecanismos de participación privada para mejorar la capacidad de las entidades del orden nacional y territorial involucradas en la provisión

de infraestructura bajo esquemas de participación privada.

Esta iniciativa cuenta, desde el año 2019, con una plataforma de consulta pública para conocer los proyectos APP del país y guías para estructurar proyectos con vinculación de capital privado, así como los anexos por sector para las etapas de pre factibilidad y factibilidad, notas técnicas y herramientas de apoyo²⁹.

De igual forma se cuenta con el Decreto 874 de 2024³⁰ que reglamenta la forma cómo las Entidades Estatales podrán celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria, los cuales se denominarán Asociaciones Público - Populares -APPo-

En dicho decreto se establece que en situaciones de emergencia y desastres, las Entidades Estatales podrán comprar de manera directa productos agropecuarios de pequeños productores agrícolas y campesinos que hayan sido afectados y donarlos al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

29 Consultar más información en el siguiente vínculo: https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/programa-participacion-privada-infraestructura/Paginas/default.aspx

30 Decreto emitido por el Sector Administrativo de Planeación Nacional por el cual se adiciona el Título 16 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023, sobre las Asociaciones Público-Populares.

CAPÍTULO 8

Gestión de la información para la Respuesta a Emergencias



La gestión de la información en el marco de la respuesta a emergencias constituye un pilar esencial para la toma de decisiones rápidas, precisas y coordinadas. En situaciones de alta presión, cuando la vida, la integridad y los servicios básicos de la población están en riesgo, el acceso oportuno a datos verificados es crucial para planificar, coordinar, desplegar y monitorear acciones de manera eficaz.

Por este motivo, la información para la respuesta a emergencias debe caracterizarse por ser:

- Oportuna, para reaccionar en tiempo real.
- Precisa, para priorizar con base en datos verificables.
- Interoperable, para integrar múltiples fuentes institucionales y comunitarias.
- Útil operativamente, facilitando la toma de decisiones en campo y en centros de comando.

Lograr este propósito, implica el despliegue de una metodología que brinde lineamientos claros sobre el modus operandi en la gestión de la información, los cuales son explicados a detalle en el protocolo de funciones de soporte operacional para la Gestión de la Información y descritos en términos generales a continuación:

8.1 Gestión de la información en la respuesta

8.1.1 Priorización de la información crítica

Durante las primeras horas de una emergencia, la información debe fluir bajo una jerarquía de prioridad bien definida, permitiendo una reacción ágil y efectiva. Esta priorización asegura que los datos más urgentes y relevantes guíen la toma de decisiones para la respuesta. Para ello, se presenta en la tabla 12 la clasificación de la información crítica dada por niveles de prioridad baja, media y alta:

Tabla 12

Priorización de información crítica

Prioridad	Tipo de información	Finalidad
Alta	Ubicación, magnitud y evolución del evento	Fundamental para la activación inmediata del sistema de respuesta y el despliegue inicial de recursos.
Alta	Afectación a personas (muertos, heridos, damnificados)	Guía la atención directa a las víctimas y la priorización de los recursos humanitarios.
Alta	Interrupción de servicios esenciales (agua, energía, salud, telecomunicaciones)	Permite el restablecimiento urgente de funciones vitales para la población.
Media	Impactos en infraestructura y vías	Esencial para la planeación logística de la respuesta y el acceso a las zonas afectadas.
Media	Capacidad local y necesidades no cubiertas	Facilita el escalamiento interinstitucional y la solicitud de apoyo externo cuando la capacidad local es superada.
Baja	Registro detallado de daños a mediano plazo	Proporciona una base para la planeación futura de la recuperación y la evaluación post-desastre.

Fuente: UNGRD, 2025

8.2 Obligaciones y Responsabilidades

Para garantizar un flujo de información óptimo para la respuesta a emergencias, es necesario establecer roles y responsabilidades claras para los distintos niveles de gobierno, los sectores

involucrados y la comunidad. Esta estructura asegura que cada actor contribuya de manera específica y coordinada a la cadena de información, fundamental para una articulación institucional efectiva. A continuación, en la tabla 13 se describen los alcances y responsabilidades de cada actor social en la gestión de la información durante la emergencia:

Tabla 13

Responsabilidad por actor en la gestión de información

Actor	Responsabilidad principal en información durante la emergencia
UNGRD	Activa y coordina la Sala de Crisis Nacional, fungiendo como el ente principal para la consolidación y verificación de datos a nivel nacional, asegurando la integración de la información proveniente de múltiples fuentes.
Consejos Departamentales y Municipales	Son responsables de la recolección primaria de información, la alimentación oportuna del Registro Único de Damnificados (RUD) y la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) , además de reportar estos datos al nivel nacional.
Sectores responsables	Se encargan del reporte sectorial especializado (salud, educación, infraestructura, entre otros) y de la activación de sus propios sistemas de información internos, garantizando la visibilidad de los impactos específicos en su área.
Entidades operativas de respuesta a emergencias	Proporcionan información vital desde el campo de operaciones , relativa al despliegue táctico, la situación en terreno y las necesidades inmediatas, facilitando la toma de decisiones operativas.
Actores comunitarios	Contribuyen con reportes directos de afectación desde las zonas impactadas , y juegan un papel activo en la validación y monitoreo local de la situación , lo que enriquece la comprensión del panorama desde la base.

Fuente: UNGRD, 2025

Temas clave a monitorear desde el inicio de la respuesta

Con el propósito de garantizar una gestión efectiva de la información durante la atención a emergencias, será fundamental además de la priorización de información crítica y definición clara de roles, tener en cuenta el ejercicio de monitoreo de los siguientes aspectos:

- Disponibilidad y funcionamiento de los sistemas de alerta temprana y de monitoreo en tiempo real
 - Verificar que plataformas de seguimiento, SIGs, dashboards, y otros sistemas digitales estén operativos y accesibles.
 - Supervisar la integridad de los datos que se reciben en tiempo real y detectar posibles fallas o interrupciones.

b. Accesibilidad y conectividad de las redes de comunicación

- Evaluar la estabilidad y alcance de las conexiones de internet, redes móviles y satelitales en las áreas de respuesta.
- Detectar y solucionar cualquier interrupción o degradación del servicio de comunicaciones.

i. Capacidad de recepción y envío de reportes

- Confirmar que las plataformas de reporte ciudadano, aplicaciones móviles y otros canales de comunicación interna y externa están operativos.
- Monitorear la cantidad y calidad de los reportes recibidos, asegurando que la información sea oportuna y confiable.

j. Seguridad y protección de la información

- Evaluar la protección contra ciberataques, accesos no autorizados y pérdida de datos críticos.
- Implementar medidas de seguridad para mantener la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información.

k. Operatividad de las salas de crisis y centros de comando

- Supervisar que las instalaciones tecnológicas (computadoras, servidores, sistemas de videoconferencia) están funcionando adecuadamente.
- Asegurar que los responsables puedan acceder a toda la información necesaria para tomar decisiones rápidas.

l. Interoperabilidad y compatibilidad de los sistemas

- Verificar que las distintas plataformas y bases de datos de diferentes instituciones trabajan de manera coordinada y sincronizada.

- Detectar posibles fallas en la integración de datos o en la interoperabilidad entre sistemas.

m. Capacitación y disponibilidad del personal técnico

- Asegurar que el personal responsable en TIC está alineado, capacitado y preparado para actuar en las contingencias.
- Monitorear la asignación de roles y la disponibilidad de recursos humanos especializados.

n. Difusión de alertas y comunicados

- Supervisar que los canales para emitir alertas están activos y que los mensajes llegan de manera efectiva a las comunidades y actores involucrados.
- Evaluar la efectividad de las comunicaciones y hacer ajustes en caso necesario.

o. Sistema de respaldo y recuperación de datos

- Confirmar la existencia y funcionamiento de mecanismos de respaldo de información para evitar pérdida de datos críticos.
- Garantizar que los procedimientos de recuperación ante fallas están en marcha.



Importante: deben tenerse en cuenta los siguientes cinco elementos que permitirán garantizar la idoneidad de los datos y el flujo óptimo de la información:

- ◆ **Activación:** La Sala de Crisis Nacional (SCN) activa el sistema de flujo de información con protocolos definidos por nivel de emergencia.
- ◆ **Validación:** Toda información crítica debe ser verificada por al menos dos fuentes institucionales o comunitarias.

- ◆ **Escalamiento:** Si la información indica superación de capacidades locales, se activa el apoyo departamental o nacional.
- ◆ **Visualización y análisis:** Se usan tableros digitales sectoriales y territoriales integrados para mejorar la toma de decisiones.
- ◆ **Retroalimentación:** El flujo debe ser bidireccional. La comunidad puede generar alertas que serán verificadas y usadas para decisiones. Se debe poder recopilar información en formatos físicos para ser digitalizada.

- **RUD (Registro Único de Damnificados) y RUF:** Herramientas para consolidar información socio-demográfica y de daños en hogares afectados.
- **RUDA (Registro Único de Desplazamiento Ambiental):** Herramienta para consolidar información relacionada con el riesgo de desplazamiento o del evento que dio lugar a este o la evacuación preventiva asociados al cambio climático, degradación ambiental y desastres, así como la información necesaria para caracterizar el desplazamiento en términos de temporalidad, distancia y posibilidad de retorno, así como las condiciones de vulnerabilidad de la población afectada.

8.3 Herramientas tecnológicas para la gestión de información en la respuesta

En el escenario de una emergencia, la eficacia de la respuesta también depende críticamente de la rápida activación y puesta a disposición de **herramientas tecnológicas específicas**. Estas no solo facilitan el flujo de datos, sino que también aseguran que la información sea procesable y útil para la toma de decisiones.

8.3.1 Plataformas oficiales

- **Sala de Crisis Nacional (SCN):** Plataforma de visualización en tiempo real, dashboards de emergencia, conexión con territorios y actores operativos.
- **EDAN Digital (Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades):** Módulo digital accesible desde dispositivos móviles, georreferenciado y conectado al SNGRD.

8.3.2 Sistemas complementarios

- **Sistema de Información Geográfica (SIG):** Representación cartográfica de zonas afectadas, rutas de evacuación, servicios interrumpidos y unidades operativas desplegadas.
- **Aplicaciones móviles de reporte ciudadano:** Canal directo con la población. Requiere validación por parte de entes oficiales.
- **Monitoreo satelital e imágenes aéreas:** Apoyo para reconocimiento rápido del territorio afectado.
- **Tableros sectoriales especializados (salud, educación, infraestructura):** Para seguimiento de servicios vitales.

La implementación de Sistemas de Información Integrados es clave para la gestión eficiente de datos al momento de la respuesta. Estos sistemas funcionan como plataformas que permiten:

- » **Interoperabilidad:** Facilitar la comunicación y el intercambio de información entre diferentes entidades y niveles de gobierno, asegurando que todos los actores compartan un entendimiento común de la situación.

- » **Acceso Multicanal:** Los sistemas de información permiten el acceso a los datos relevantes desde diferentes ubicaciones y dispositivos, lo que resulta fundamental en situaciones de emergencia, donde la movilidad y la rapidez son esenciales.
- » **Visualización de Datos:** A través de herramientas de visualización, se pueden presentar datos complejos de manera intuitiva, lo que facilita la comprensión y la toma de decisiones informadas por parte de los responsables de la gestión de emergencias.
- » **Recopilación de Datos Físicos (Datos No Estructurados):** Además de las herramientas digitales, se establecerán mecanismos para recolectar información de manera física directamente en el terreno. Esto incluye: formularios, encuestas en papel, entrevistas, testimonios y demás reportes manuales. Para el procesamiento de datos físicos, se establecerá un protocolo para su digitalización e ingreso a los sistemas de información centrales, asegurando que toda la información, tanto digital como física, sea integrada para una visión completa de la situación.

8.4 Criterios de calidad de la información para la respuesta

A lo largo del todo el flujo de gestión de la información, es esencial realizar permanente la verificación de cuatros criterios de calidad de la información:

Criterio	Descripción
Verificabilidad	Toda información operativa debe estar respaldada por evidencia mínima (registro, imagen, ubicación).
Georreferenciación	Obligatoria para todos los registros de daños y necesidades.
Actualización periódica	Frecuencia mínima recomendada: • Cada 3 horas en nivel de emergencia 4 • Cada 6 horas en nivel 3 • Cada 12 horas en niveles 2 y 1.
Privacidad y protección de datos	Respetando la Ley 1581 de 2012 sobre datos personales, especialmente en el manejo de datos sensibles de la población.

Fuente: UNGRD, 2025

8.5 Sala de Crisis Nacional

La Sala de Crisis Nacional (SCN) es un espacio de apoyo técnico y seguimiento estratégico dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). Su función principal es recopilar, analizar y procesar información en tiempo real sobre situaciones de emergencia o desastre, lo que permite a las autoridades tomar decisiones informadas y oportunas.

La SCN se activa ante eventos que por su magnitud o potencial impacto, requieren un seguimiento constante y una coordinación técnica especializada. Su operación se mantiene a lo largo de los cuatro niveles de emergencia. La Sala de Crisis Nacional facilita el flujo de información entre las diferentes entidades operativas y las instancias de coordinación estratégica.

Esta sala centraliza la información proveniente de diferentes fuentes, articula la comunicación entre entidades gubernamentales y comunidades, y genera informes periódicos que orientan la respuesta institucional. Su labor es clave para asegurar que las acciones de respuesta sean coherentes, eficientes y alineadas con las necesidades reales de la población afectada.

El uso intensivo de tecnologías de la información permite mejorar la identificación de zonas críticas, agilizar la asignación de recursos y fortalecer la articulación entre actores. Así, la Sala de Crisis se consolida como el centro operativo esencial en la gestión de emergencias a nivel nacional.

La Sala de Crisis, a través del soporte de tecnologías avanzadas, facilita la creación de informes de situación dinámicos que se actualizan en tiempo real, proporcionando un panorama claro y comprensible de la evolución de la crisis. Estos informes son esenciales para informar a los tomadores de decisiones y a la población, promoviendo la transparencia y la confianza en el proceso de gestión de emergencias. Al aprovechar estas herramientas, no solo se optimiza la capacidad de respuesta, sino que también se sientan las bases para construir comunidades más resilientes. Así, se reafirma que las tecnologías de la información son, sin duda, la columna vertebral para una gestión de crisis eficaz y moderna, capaz de enfrentarse a los desafíos presentes y futuros.

8.6 Empoderamiento y Participación Comunitaria

Las comunidades son las primeras respondientes ante una emergencia y poseen un conocimiento invaluable sobre su entorno y sus necesidades. Para aprovechar este conocimiento, se adelantarán las siguientes acciones al momento de la respuesta:

- » **Identificación de Redes de Información Comunitaria:** Identificar las redes de comunicación y colaboración disponibles dentro de las comunidades. Esto puede incluir el uso de grupos de mensajería instantánea, radios comunitarias y plataformas en línea para compartir información, alertar sobre riesgos y coordinar acciones de respuesta.
- » **Inclusión en la Toma de Decisiones:** Asegurar que las voces de las comunidades sean escuchadas y tenidas en cuenta en la toma de decisiones relacionadas con la gestión del riesgo. Esto implica la participación de representantes comunitarios en comités de emergencia, mesas de trabajo y procesos de planificación.
- » **Validación y Verificación de Información:** Reconocer a las comunidades como fuentes valiosas de información y establecer mecanismos para la validación y verificación de los datos recopilados.

8.7. Redes y Servicios de Telecomunicaciones de Emergencia

Las redes y servicios de telecomunicaciones juegan un papel vital en la gestión de la información durante emergencias. Por lo que se requiere asegurar la disponibilidad y operatividad de estos servicios.

8.7.1. Acciones respecto a las Telecomunicaciones en Emergencias

- » **Comunicación Eficiente:** Las telecomunicaciones garantizan el flujo de información crítica entre los diferentes actores del SNGRD, facilitando la coordinación y ejecución de acciones de respuesta.
- » **Restablecimiento Rápido de Servicios:** Es fundamental que, tras la ocurrencia de un desastre, se implementen acciones para recuperar la operatividad de los servicios de telecomunicaciones, asegurando que las comunidades afectadas tengan acceso a comunicación para el intercambio de información vital.
- » **Alineación y Coordinación con MINTIC y ANE:** Se establecerá una estrecha coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) y la Agencia Nacional del Espectro (ANE) para garantizar el uso eficiente y prioritario del espectro radioeléctrico en situaciones de emergencia. Esto incluye la activación de bandas de frecuencia reservadas para emergencias y la gestión expedita de licencias temporales para el uso de equipos de comunicación en zonas afectadas. La coordinación con estas entidades asegurará que las comunicacio-

nes de emergencia dispongan del espectro radioeléctrico necesario y que se cumplan las regulaciones pertinentes, y activación de servicios de comunicaciones de emergencia como mensajes *Satpush* dirigidos a la población en la zona geográfica afectada³¹.

- » **Planes de Contingencia para Telecomunicaciones:** Se deben diseñar planes específicos que detallen los procedimientos para restablecer servicios de telecomunicaciones en caso de fallos debido a desastres naturales o incidentes, asegurando la interoperabilidad de las diferentes plataformas.
- » **Coordinación con Proveedores de Servicios:** Establecer alianzas con proveedores de telecomunicaciones para asegurar que, en situaciones de emergencia, se puedan activar protocolos que prioricen el restablecimiento de la infraestructura necesaria para la comunicación.
- » **Uso de Tecnología Alternativa:** Implementar soluciones tecnológicas innovadoras que faciliten las telecomunicaciones en situaciones adversas, como estaciones móviles, red de satélites, y comunicación por radio.
- » **Gestión del Espectro Radioeléctrico para Emergencias (con MINTIC y ANE):** Se desarrollarán protocolos específicos en colaboración con el MINTIC y la ANE para la gestión del espectro radioeléctrico durante emergencias³².

31 Ley 1341 de 2009: "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones." Esta ley establece el marco general para el uso del espectro en Colombia.

32 Decreto 2434 de 2015: "Por el cual se crea el Sistema Nacional de Telecomunicaciones de Emergencia (SNTE) como parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres." Este decreto es específico para las telecomunicaciones en situaciones de emergencia.

CAPÍTULO 9

Seguimiento y evaluación de la ENRE



El ejercicio de seguimiento y evaluación a la implementación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias (ENRE), en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), busca asegurar su implementación efectiva y sostenible en el corto, mediano y largo plazo, generando un impacto tangible en el mejoramiento de la capacidad de respuesta del país a las emergencias.

Para ello, se han establecido cuatro indicadores de gestión y producto que nos permitirán monitorear las actividades e iniciativas desarrolladas por el Gobierno Nacional y los entes territoriales para la implementación de la ENRE. Estos miden el avance en la formación institucional y comunitaria para la respuesta a emergencias, la asesoría técnica para la formulación de estrategias departamentales y municipales, el desarrollo de una metodología de seguimiento y la consolidación de informes anuales del proceso de implementación de la ENRE.



Complementariamente, se cuenta con cuatro indicadores de resultado fundamentales. Estos permitirán identificar el nivel real de fortalecimiento de la respuesta a emergencias en Colombia, centrándose en la formulación y actualización de Estrategias Municipales, Departamentales y Sectoriales de Respuesta, así como en la mejora del tiempo promedio de reacción ante emergencias de nivel 3 y 4.

La medición de estos indicadores será de gran utilidad para evaluar la implementación de la estrategia, permitiendo identificar avances, desafíos y oportunidades de mejora en la articulación interinstitucional y la capacidad operativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). De esta forma, será posible contar con insumos base para fortalecer la planificación, ejecución y financiación de la respuesta, y proporcionar información útil para la actualización periódica de la estrategia.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) liderará este proceso de

seguimiento y evaluación en articulación con las entidades sectoriales y los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales para la Gestión del Riesgo. La metodología general implicará la consolidación de resultados a través de informes elaborados por las entidades responsables, utilizando herramientas tecnológicas integradas al Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNIGRD).

Este ejercicio implicará llevar a cabo un monitoreo periódico de la respuesta a emergencias en el país de la mano de los entes territoriales, quienes, reportarán información operativa y logística a la UNGRD. De manera complementaria, cada sector participante implementará sus propios mecanismos internos de monitoreo y retroalimentación continua para asegurar el cumplimiento de sus funciones y la calidad de los servicios prestados.

A continuación, la tabla 14 y 15, se presentan a detalle los indicadores y meta propuestos para el presente instrumento:

Tabla 14
Indicadores y metas resultado ENRE

Indicador	Línea Base	Meta 2030
Estrategias Municipales de Respuesta a Emergencias formuladas y/o actualizadas incorporando los lineamientos de la ENRE.	Cero (0) con corte a 30 de junio de 2025.	Ochocientos ochenta y tres (883)
Estrategias Departamentales de Respuesta a Emergencias formuladas y/o actualizadas incorporando los lineamientos de la ENRE.	Cero (0) con corte a 30 de junio de 2025.	Treinta y dos (32)
Protocolos Sectoriales de Respuesta a Emergencias formulados y/o actualizados incorporando los lineamientos de la ENRE.	Cero (0) con corte a 30 de junio de 2025.	veinticinco (25)
Documento de metodología para la evaluación de tiempo de respuesta a emergencias nivel 3 y/o 4.	Cero (0).	1 documento.

Tabla 15

Indicadores y metas de gestión y producto ENRE

Objetivo específico ENRE	Meta	Nombre del indicador	Magnitud meta	Responsables	Periodicidad y fecha ejecución
Aplicar los protocolos y procedimientos de coordinación para la respuesta interinstitucional en la prestación de los servicios básicos de respuesta a emergencias y funciones de soporte operacional, por los actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.	Desarrollar en los 32 departamentos del país, espacios de formación institucional y comunitarios sobre la Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias ENRE.	Número de espacios de formación institucional y comunitarios desarrollados para cada uno de los 32 departamentos del país sobre la Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias ENRE	32	UNGRD	Una vez (año 2026)
	Atender como mínimo el 80% de solicitudes de asesoría técnica orientadas a la formulación y/o actualización de Estrategias Departamentales y Municipales de Respuesta a Emergencias.	Porcentaje de respuesta a solicitudes de asesoría técnica orientadas a la formulación y/o actualización de Estrategias Departamentales y Municipales de Respuesta a Emergencias.	80%	UNGRD	Periódico
Realizar seguimiento y evaluación a la aplicación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias para medir su eficacia	Desarrollar una metodología de seguimiento a la implementación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias en el país.	Metodología de seguimiento a la implementación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias en el país.	1	UNGRD	Una vez (año 2026)
	Consolidar un informe anual de seguimiento a la implementación de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias en el país desde el 2026 hasta el 2030.	Informe de seguimiento anual a la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias elaborado.	100%	SECTORES (ejecutores y aportantes de la información) Y UNGRD (Consolidador del informe)	Anual (2026-2030)



Las metas asociadas a la ENRE, se alinean con los proyectos del objetivo número 5 del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2030 sobre la generación de capacidades, herramientas, mecanismos y políticas de preparativos para el manejo de desastres, desde la formulación de instrumentos hasta la capacitación y fortalecimiento de capacidades operativas, destacando la importancia en la integración de las diferentes dinámicas sociales que abarcan el territorio en las etapas de preparación para la respuesta y en la respuesta misma (PNGRD, 2024).

Bibliografía

Acosta, N., & Ortiz, M. (2022). El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: Una revisión de la literatura. *Revista de Estudios Sociales*, 73, 1-14.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. (2010). *Evaluación de Daños y Pérdidas Ocasionados por los Desastres*.

Bellizzia M., M. (2009). Síntesis del Documento Evaluación Preliminar del CONPES 3146 de 2001. Sin publicar.

Blaikie, P. (2014). *Scientific Research*. Obtenido de [https://www.scirp.org/\(S\(i43dyn45teexjx455qlt3d2q\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=2032529](https://www.scirp.org/(S(i43dyn45teexjx455qlt3d2q))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=2032529)

Campos García, A., Holm-Nielsen, N., Díaz Giraldo, C., Rubiano V., D. M., Costa P., C. R., Ramírez C., F., & Dickson, E. (Edits.). (2012). *Análisis de la Gestión del Riesgo en Colombia. Un aporte para la construcción de Políticas públicas: Informe principal (Vol. 2)*. Bogotá, D.C., Colombia: Banco Mundial. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/yckxmuy8>

Campos García, A., Holm-Nielsen, N., Díaz Giraldo, C., Rubiano V., D. M., Costa P., C. R., Ramírez C., F., & Dickson, E. (Edits.). (2012). *Resumen Ejecutivo. Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá, D.C., Colombia: Banco Mundial. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/5bzsr3sz>

Cardona, O. D. (2007). Información para la gestión del riesgo de desastres, estudios de caso en cinco países, Estudio de caso Colombia. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/nr5ep2kn>

Colombia. (4 de julio de 1991). CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Santafé de Bogotá, D. C.: Gaceta Constitucional No. 114. Recuperado el 10 de mayo de 2016, de <https://tinyurl.com/y2b7eq93>

Colombia. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (14 de julio de 2017). LEY 1844. Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 50 294. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/saxv3cne>

Colombia. Contraloría General de la República. (2007). *Capítulo IV. Prevención y atención de desastres. La gestión del riesgo: realidad y perspectivas. En Estado de los Recursos Naturales y del*

Ambiente (págs. 207-256). Bogotá, D.C., Colombia: Autor. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/p6bha45>

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (29 de noviembre de 2001). CONPES 3146. Bogotá, D.C.: DNP. Recuperado el 14 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/4wvszbav>

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: todos por un nuevo país. Bogotá, D.C.: DNP. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/bk5yfpfx>

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá, D.C., Colombia: DNP. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/4wj78b2r>

Colombia. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2013). *Documento Estandarización de Ayuda Humanitaria de Colombia. Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes*. Bogotá, D.C., Colombia: UNGRD. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/2p9u8hke>

Colombia. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2015). *Caja de Herramientas para el Manejo de Desastres*. Bogotá, D.C., Colombia: UNGRD. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/bjbez9rs>

Colombia. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2015). *Informe de gestión 2014*. Bogotá, D.C.: UNGRD. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/38ac5vtr>

Colombia. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2016). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Una estrategia de desarrollo 2015-2025*. Bogotá, D.C.: UNGRD. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/ycdvw4s>

Colombia. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (6 de mayo de 2021). *Consolidado anual de emergencias*. Bogotá, D.C., Colombia: UNGRD. Recuperado el 6 de mayo de 2021, de <https://tinyurl.com/5buxnws3>

Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). *Ley 388. Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Ibagué, Colombia. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/bdhyytez>

Congreso de Colombia. (2 de noviembre de 1998). *Ley 46. Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres*. Bogotá, D. E., Colombia: Diario Oficial No. 38 559. Recuperado el 26 de noviembre de 2018, de <https://bit.ly/2ytCi6y>

Congreso de Colombia. (4 de mayo de 2011). *Ley 1444. Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para*

modificar la estructura de la Administración Pública [...]. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 48 059. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/2p94363y>

Congreso de Colombia. (28 de junio de 2011). *LEY 1454. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Bogotá, D. C., Colombia: Diario Oficial No. 48 115. Recuperado el 02 de mayo de 2016, de <https://tinyurl.com/yckssabx>

Congreso de Colombia. (5 de enero de 2012). *LEY 1505. Por medio de la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta [...]*. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 48 303. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/2p98du4z>

Congreso de Colombia. (24 de agosto de 2012). *Ley 1523. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres [...]*. Diario Oficial No. 48 411. Recuperado el 14 de mayo de 2015, de <http://bit.ly/1FJwpT4>

Congreso de Colombia. (21 de agosto de 2012). *Ley 1575. Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia*. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 48 530. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/muepx765>

Corporación OSSO. (2009). *Diagnóstico del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres*. Sin publicar.

Corte Constitucional. (1991). Constitución Política de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2015, 27 de marzo). Sentencia T-141/15: Derecho a la no discriminación por razón de orientación sexual diversa – Caso en que una Corporación Universitaria niega el reintegro de una estudiante afrodescendiente, trans y homosexual, de <https://tinyurl.com/4ecs9hk2>.

Decreto 2157 de 2017: *Por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012*.

Decreto 2157 de 2017, Subsección 3: “Implementación Sectorial y Armonización Territorial”

Departamento de Antioquia, DAPARD. (2018, 22 de junio). Estrategia Departamental de Respuesta a Emergencias (EDRE). Medellín. <https://tinyurl.com/4asw44rp>

Departamento Nacional de Planeación. (2023). Manual para la Distribución de los Recursos del Sistema General de Regalías (SGR) Entre Asignaciones, Beneficiarios y Conceptos de Gasto. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Lineamientos, Enfoque Diferencial Étnico. Bogotá.

Ensor, J., & Berger, R. (2009). Understanding Climate Change Adaptation: Lessons from Community-Based Approaches. Practical Action Publishing.

Evaluación de Riesgos Naturales - América Latina (ERN). (2009). Aplicación del Sistema de Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos 2005-2007. Indicadores de riesgo de desastre y de

gestión de riesgos (BID-IDEA-ERN). Programa para América Latina y el Caribe, Colombia. Bogotá, D.C., Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/5n86z248>.

Función Pública. (s.f.). Glosario. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/glosario?_com_liferay_wiki_web_portlet_WikiPortlet_formDate=1715255142952&p_p_id=com_liferay_wiki_web_portlet_WikiPortlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_com_liferay_wiki_web_portlet_WikiPortlet_mvcRenderC.

Global Forest Coalition. (2023). Conoce la declaratoria de Belem. Tomado de: <https://globalforestcoalition.org/es/get-to-know-the-belem-declaration/>.

Gómez G., D. (2011). Síntesis del Documento de Evaluación del PNPAD. Estudio, evaluación, asesoría y seguimiento de la ejecución y cumplimiento del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD). Sin publicar.

IDEAM; Dirección General Marítima; UNGRD; Aeronáutica Civil. (2021). Protocolo Nacional de Alerta por Ciclones Tropicales. Bogotá.

IDIGER. (2018). Estrategia Institucional de Respuesta a Emergencias del IDIGER.

INGENIAR. (2010). Documento con bases de formulación de la política (Documento técnico síntesis de soporte para la propuesta normativa). Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado ante Desastres Naturales APL1 (BIRF 7293-CO). Sin publicar.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Estrategia Nacional de Protección Financiera del Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias.

Naciones Unidas. (2015). Convención Marco sobre el Cambio Climático. Conferencia de las Partes. París, Francia: NU. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/47dp2zea>.

Naciones Unidas. (2017). Nueva Agenda Urbana. Resolución 71/256 Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016 (A/RES/71/256*). Quito, Ecuador: NU. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/32dfx9hw>.

Naciones Unidas. (2020). Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. (E/CN.3/2020/2). Autor. Recuperado el 13 de febrero de 2021, de <https://tinyurl.com/94tchm22>.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030. Ginebra, Suiza: UNISDR. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/5fw9fnxs>.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). (2021). Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. Ciudad de Panamá, Panamá: UNISDR. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/zf7f2h7w>.

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (2023). Early Recuperation. Obtenido de ReliefWeb Response: https://response.reliefweb.int/?_gl=1*1eiw5t0*_ga*NzU1MTQ1MzM2LjE2O-Tk1OTMwMjM.*_ga_E60ZNX2F68*MTY5OTU5MzAyMi4xLjEuMTY5OTU5MzQ1MS41Ny4wLjA.

PNUD. (2015). Guía para la Incorporación del Enfoque de Género.

Presidencia de la República de Colombia. (1 de mayo de 1989). Decreto Ley 919. Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D. E., Colombia: Diario Oficial No. 38 799. Recuperado el 26 de noviembre de 2018, de <https://bit.ly/2A5gbVX>.

Presidencia de la República de Colombia. (13 de enero de 1998). Decreto 93. Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Santa Fe de Bogotá, D. C., Colombia: Diario Oficial No. 43 217. Recuperado el 5 de mayo de 2019, de <https://bit.ly/2IZVbnp>.

Presidencia de la República de Colombia. (3 de noviembre de 2011). Decreto 4147. Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura. Bogotá, D.C.: Diario Oficial No. 48 242. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/de7wrvxk>.

Presidencia de la República de Colombia. (22 de mayo de 2012). Decreto 1076. Por el cual se reglamenta la administración del Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías. Bogotá, D.C.: Diario Oficial No. 48 438. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/35hn5vua>.

Presidencia de la República de Colombia. (2 de agosto de 2012). Decreto 1640. Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 48 510. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/bdhjex7x>.

Presidencia de la República de Colombia. (11 de septiembre de 2013). Decreto 1974. Por el cual se establece el procedimiento para la expedición y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Bogotá, D.C. Recuperado el 27 de abril de 2021, de <https://tinyurl.com/2c9uhsw>.

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1077. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 49 523. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/2rmkvja4>.

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1081. Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República. Bogotá, D.C.: Diario Oficial No. 49 523. Recuperado el 27 de abril de 2021, de <https://tinyurl.com/fxe57dwc>.

Presidencia de la República de Colombia. (20 de diciembre de 2017). Decreto 2157. Por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 50 453. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://tinyurl.com/2s9f7c49>.

Presidencia de la República. (2012). *Ley 1523 de 2012*.

Rama ejecutiva - Orden Nacional - Manual del estado - función pública. (s/f). Gov.Co. Recuperado el 19 de junio de 2024, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/ejecutiva-orden-nacional.php>

UNGRD. (2018). *Plan Nacional de Contingencia Posible Fenómeno El Niño (01 agosto 2018 – 01 agosto 2019)*. Bogotá: UNGRD.

UNGRD. (2012). *Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*. Obtenido de <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>

UNGRD. (2016). *Fenómeno El Niño, Análisis comparativo 1997-1998 / 2014- 2016*. Bogotá: UNGRD.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2016). *Guía de Funcionamiento - Sala de Crisis Nacional*. Bogotá.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2017). *Terminología sobre gestión del riesgo de desastres y fenómenos amenazantes*. Bogotá D.C.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2024). Lecciones aprendidas de recuperación posdesastre [Informe técnico]. Repositorio UNGRD. <https://tinyurl.com/skcv5n9>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2024, 26 de noviembre). Memoria justificativa: Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias (ENRE) [Informe técnico]. Portal UNGRD.<https://tinyurl.com/mptb3hut>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2024, 30 de octubre). 2da actualización Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2015–2030 [Informe técnico]. Portal UNGRD.<https://tinyurl.com/yyy8xt7k>



UNGRD
Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

