

Bogotá, 17 de septiembre de 2026

Magistrado
Juan Carlos Cortés
Corte Constitucional
secretaria3@corteconstitucional.gov.co

Referencia: Intervención en los expedientes RE-409 y RE-410 AC. Control de constitucionalidad del Decreto 1261 de 2026 “por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública en parte del territorio nacional”, y del Decreto 1348 de 2026 “por el cual se modifica el ámbito territorial del Decreto Legislativo 1261 de 2026”.

Respetado Magistrado,

La Defensoría del Pueblo interviene en los expedientes de la referencia para solicitar que se declare exequible el Decreto Legislativo 1261 de 2026, modificado por el Decreto 1348 de 2026. La Entidad considera que la declaratoria de emergencia satisface los presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia. Un sismo de magnitud 7,4 Mw constituye el supuesto paradigmático de hecho sobreviniente y extraordinario, la gravedad de la calamidad es evidente, y el decreto acredita barreras de rango legal que el régimen ordinario no permite remover en materias sujetas a reserva de ley.

Sin embargo, la Defensoría estima que la exequibilidad debe condicionarse en tres aspectos: i) que el ámbito territorial se entienda circunscrito a los municipios con afectación acreditada y no a la totalidad del territorio de dieciséis departamentos; ii) que las medidas que se adopten incorporen transversalmente un enfoque diferencial, interseccional y étnico; y iii) que la Corte verifique, con las pruebas aportadas por el Gobierno Nacional o mediante decreto de pruebas adicionales, si los recursos del sistema ordinario de gestión del riesgo son insuficientes y, por tanto, si los recursos que el Gobierno alega necesitar son indispensables para atender la emergencia, y cuál es el monto requerido para ello.

La Defensoría solicita además que la Corte precise el alcance del criterio de clasificación de las medidas fijado en la Sentencia C-191 de 2026. En particular, consideramos que la prohibición de adoptar medidas estructurales en el marco de una emergencia por calamidad pública no debe

excluir las intervenciones indispensables para que la recuperación conduzca a soluciones duraderas y no reproduzca las condiciones de vulnerabilidad que explican la magnitud del daño. Asimismo, solicita que exhorte al Gobierno nacional y al Congreso de la República a ajustar la política pública de gestión del riesgo, de modo que el régimen ordinario sea capaz de prevenir y atender eventos de esta magnitud.

1. Las causas que soportan la declaratoria de emergencia son de naturaleza sobreviniente y extraordinaria

Para la Defensoría, el sismo del 10 de agosto de 2026 es un hecho sobreviniente y extraordinario. La Sentencia C-386 de 2017 explicó que un hecho sobreviniente reviste “un carácter repentino, inesperado, imprevisto, anormal o extraordinario”¹.

Según el Servicio Geológico Colombiano, a las 7:34 del 10 de agosto de 2026 se presentó un sismo de magnitud 7,4 Mw y profundidad de 103 km, con epicentro en San José del Palmar, Chocó². Las ciudades más próximas al epicentro y con mayor afectación son Pereira, a 69 km; Armenia, a 84; Quibdó, a 86; Manizales, a 87; y Cali, a 170. Debido a su profundidad, el evento fue percibido en amplias zonas del territorio nacional³.

Colombia es un país sísmicamente activo y la zona afectada se ubica en una Zona de Amenaza Sísmica Alta. La información del Boletín de Sismos 2025 del Servicio Geológico Colombiano muestra que el Chocó presenta actividad sísmica previa y recurrente, con eventos destacados que alcanzaron magnitudes de hasta 4,2⁴. Podría afirmarse, entonces, que existe cierta normalidad en la ocurrencia de sismos en esa región.

No obstante, aunque esa afirmación es técnica y científicamente cierta, para el análisis constitucional no basta con constatar la existencia ordinaria de actividad sísmica. Es indispensable verificar además que los acontecimientos tengan una entidad de alcance e intensidad traumáticas, capaces de conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, y que constituyan una ocurrencia imprevista, diferente de aquellas que se producen regular y cotidianamente.

Ese es el aspecto determinante. Lo extraordinario no reside en que haya ocurrido un sismo en una zona de amenaza sísmica alta, sino en la ocurrencia concreta de un evento de magnitud 7,4 Mw —el tercero de mayor magnitud registrado en el país— y en la escala de la afectación que produjo. Conviene distinguir a este respecto entre la magnitud —una medida física

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-386 de 2017. La formulación se reitera, entre otras, en la Sentencia C-307 de 2020.

² Servicio Geológico Colombiano, “El SGC registra sismo con epicentro en El Litoral del San Juan, Chocó”. Disponible en <https://www2.sgc.gov.co/Noticias/Paginas/El-SGC-registra-sismo-con-epicentro-en-El-litoral-del-San-Juan-Choco.aspx>

³ Datos obtenidos por la Defensoría Delegada de Gestión de Riesgo de Desastres

⁴ Servicio Geológico Colombiano, Boletín de Sismos enero-diciembre de 2025. Un evento se denomina destacado si tiene magnitud igual o superior a 4,0; si se reporta como sentido cerca del epicentro, sin importar su magnitud; o si está asociado a sismicidad volcánica con magnitud igual o superior a 3,0. Puede consultarse igualmente el visor de Sismicidad Histórica de Colombia en <https://sish.sgc.gov.co/visor/>

que mide la energía liberada basada en el registro del sismógrafo y corresponde a un único valor— y la intensidad —una medida cualitativa de los efectos producidos sobre las personas, los objetos, las construcciones y el medio ambiente, y que varía de un punto a otro del territorio —.

La declaratoria no se sustenta en la sola ocurrencia del fenómeno, sino en los efectos que produjo. De acuerdo con el Reporte Situacional No. 70 de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, del 7 de septiembre de 2026, se registran afectaciones en 498 municipios de 16 departamentos: 331 personas fallecidas, 296.738 familias afectadas, 36.326 viviendas destruidas y 202.002 averiadas, 743 edificios colapsados y 6.005 averiados, además de daños en 4.313 centros educativos, 6.033 centros comunitarios, 400 centros de salud, 141 acueductos, 521 vías y 5 aeropuertos⁵.

Resulta pertinente la valoración que hizo la Corte en la Sentencia C-383 de 2023, donde consideró demostrado el carácter sobreviniente de un fenómeno climatológico que, aunque cíclico, se estimó imprevisible y extraordinario por la imposibilidad de establecer con certeza su alcance y porque esa certeza se materializaba con muy poco tiempo de anticipación⁶.

En el caso que ocupa a la Corte, el evento previo asociado a la misma fuente sismogénica ocurrió el 23 de noviembre de 1979, con magnitud 7,2 Mw, profundidad de 110 km y epicentro en el Eje Cafetero. Transcurrieron cuarenta y siete años hasta un evento de proporciones comparables. Cabe precisar que el Modelo Nacional de Amenaza Sísmica no tiene enfoque predictivo sino probabilístico. Por tanto, permite estimar la probabilidad de ocurrencia de determinados niveles de movimiento del terreno en un período y territorio determinados, pero no precisa la temporalidad, ni las características concretas de un terremoto⁷.

Fecha	Localización	Profundidad (km)	Magnitud (Mw)	Intensidad EMS-98
31/01/1906	Costa Pacífica, Tumaco (Colombia) - Esmeraldas (Ecuador)	20	8,8	10
12/12/1979	Costa Pacífica, El Charco, Nariño	24	8,1	10
10/08/2026	San José del Palmar, Chocó	103	7,4	VII
19/11/1991	Costa Pacífica, Bajo Baudó, Chocó	20	7,2	8
15/11/2004	Bajo Baudó (Pizarro), Chocó	15	7,2	8
23/11/1979	Eje Cafetero	110	7,2	8
18/10/1992	Murindó, Antioquia	10	7,1	10
04/02/1938	Eje Cafetero	150	7,0	8
20/12/1961	Eje Cafetero	163	6,8	8
30/07/1962	Eje Cafetero	64	6,5	8
08/02/1995	Calima (Darién), Valle del Cauca	71	6,4	8
25/01/1999	Eje Cafetero, Armenia, Quindío	22	6,1	9
31/03/1983	Popayán, Cauca	15	5,6	9

⁵ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Reporte Situacional No. 70, Territorios Sismo 7.4 - Chocó, 7 de septiembre de 2026.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2023.

⁷ Servicio Geológico Colombiano, “Sismo de magnitud 7,4: el SGC resuelve las preguntas más frecuentes para entender el evento”. Disponible en <https://www2.sgc.gov.co/Noticias/Paginas/Sismo-de-magnitud-7-4-el-SGC-resolvio-las-preguntas-mas-frecuentes-para-entender-el-evento.aspx>

Tabla 1. Eventos sísmicos registrados en el occidente del país. Fuente: Defensoría Delegada para los Derechos en la Gestión del Riesgo de Desastres, a partir de datos del Servicio Geológico Colombiano.

La Defensoría no desconoce que el sismo del 10 de agosto de 2026 es el tercero en orden de magnitud registrado en el país, el tercero en el departamento del Chocó y el octavo con magnitud superior a 7 Mw en la zona del occidente colombiano. Tampoco que su intensidad instrumental, evaluada en grado VII, resultó menor que la de otros sismos de magnitudes similares. La actividad sísmica de alta magnitud forma parte de la dinámica del territorio y la amenaza era conocida. Pero precisamente por ello conviene insistir en la distinción. Una cosa es que la amenaza fuera conocida y otra que el evento fuera previsible. La ocurrencia concreta —cuándo, dónde y con qué consecuencias— no podía determinarse anticipadamente. Es sobre esa ocurrencia, y no sobre la existencia de la amenaza, que se predica el carácter sobreviniente.

La jurisprudencia ha señalado, además, que los supuestos fácticos recurrentes dejan de ser sobrevinientes únicamente en la medida en que el Estado y la sociedad se preparan para su ocurrencia, y que los estados de emergencia tienen por objeto proteger a la población cuando ello no ocurre, incluso si media la negligencia de las autoridades estatales⁸.

Por ejemplo, la Corte acreditó el carácter sobreviniente de la calamidad desatada por la avalancha de Mocoa, pese a reconocer que el desastre⁹ podía explicarse parcialmente por el calentamiento global o la deforestación, o incluso por “la eventual negligencia o falta de planeación de algunas autoridades”¹⁰. De allí se sigue que la posibilidad de explicar las

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2023.

⁹ La Ley 2577 de 2026 y en general el ordenamiento jurídico colombiano emplean el término de desastres “naturales”. Sin embargo, la Defensoría se aparta de la calificación de estos fenómenos como desastres “naturales” que, aunque es común en los marcos normativos, ha sido cuestionada por la doctrina y por los desarrollos jurídicos contemporáneos. Esa calificación desconoce que la prevención frente a situaciones previsibles exige medidas de política pública que permitan a los sistemas de gestión del riesgo anticipar la necesidad de estar preparados, reubicar a las personas situadas en zonas de riesgo, prever fondos y condiciones de respuesta y, en su caso, prevenir el desastre mismo; no desde la perspectiva del fenómeno natural, sino de los daños que puede causar en los derechos de las personas. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres ha señalado que describir un desastre como natural sugiere que nada puede hacerse para reducir el riesgo y ha advertido que la calificación “resta responsabilidad a la gobernanza, que suministra justamente los mecanismos para incidir en las variables de exposición, vulnerabilidad y capacidad” <https://www.undrr.org/es/news/el-poder-de-las-palabras-los-desastres-no-son-naturales>.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2023, que recoge en estos términos lo decidido en la Sentencia C-386 de 2017.

causas de un desastre, e incluso la concurrencia de fallas institucionales previas, no desvirtúa por sí sola el carácter sobreviniente del hecho.

En síntesis, la existencia de antecedentes de actividad sísmica no desvirtúa el carácter sobreviniente del evento, porque el conocimiento del riesgo delimita la amenaza, pero no anticipa su ocurrencia.

2. Precisión sobre el juicio de realidad: la delimitación territorial debe circunscribirse a los municipios afectados y asegurar la atención de todas las personas impactadas por el sismo

Cuestión distinta, y sobre la cual la Defensoría formula reparos, es la relativa al juicio de realidad, en cuanto a su dimensión territorial, que exige la verificación positiva de que los hechos invocados ocurrieron, incluida la afectación que el decreto predica de cada territorio.

El Decreto 1261 extendió la declaratoria a la totalidad del territorio de quince departamentos, tres de los cuales —Sucre, Bolívar y Nariño— no se encontraban comprendidos en el ámbito definido por el Decreto 1171 del 11 de agosto de 2026, que declaró la situación de desastre nacional. La motivación del decreto no precisa qué circunstancias determinaron su inclusión, ni permite establecer una afectación concreta e individualizada derivada del sismo en sus territorios.

La Defensoría verificó a través de sus Regionales la magnitud de las afectaciones en esos tres departamentos. Esta información no pretende constituir una prueba de estas afectaciones, sino ofrecer elementos de contexto para que la Corte valore la suficiencia de la motivación de la declaratoria en este punto.

En Bolívar, no se reportaron afectaciones en Cartagena, ni en los municipios del centro y norte del departamento. En el Sur de Bolívar, el censo consolidado registra cero viviendas afectadas, sin población a la intemperie, ni en albergues. Sin embargo, la Gobernación remitió información preliminar sobre posibles daños en instituciones educativas de Margarita, Cantagallo, Morales, Regidor, San Fernando, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití y Talaigua Nuevo.

En Sucre, no se identificaron personas fallecidas, heridas ni desaparecidas como consecuencia del sismo. Las afectaciones conocidas corresponden a daños materiales concentrados en Sincelejo, Coveñas y San Antonio de Palmito: viviendas con fisuras y daños parciales en Sincelejo, la afectación puntual de una vivienda en el sector rural de Torrente Indígena en Coveñas, y salones afectados en San Antonio de Palmito que motivaron la suspensión temporal de actividades académicas. No se configuró una red departamental de albergues derivada del evento, ni se registró afectación generalizada de los servicios de acueducto o energía, de la red hospitalaria o de ecosistemas.

En Nariño, no se reportaron personas fallecidas, ni heridas. El balance departamental registró 67 viviendas con daños menores en mampostería y 5 en riesgo por posible colapso de muros, e identificó doce municipios afectados: Samaniego, El Peñol, Barbacoas, Ricaurte, Los Andes, Consacá,

Pasto, Francisco Pizarro, Córdoba, Chachagüí, Funes y Sandoná. La afectación de mayor magnitud es la educativa: el consolidado de la Secretaría de Educación Departamental reportó la cifra de 52 instituciones educativas y 113 sedes afectadas con 9.198 estudiantes matriculados. Nueve de estas instituciones se encuentran en riesgo inminente y requieren restricción de uso y evaluación técnica previa a la reanudación de actividades, con especial intensidad en La Unión, La Cruz, Mallama, Policarpa y Buesaco. Se registraron además daños leves en dos puestos de salud en La Cruz.

Dos conclusiones se siguen de esta información. La primera es que la entidad de las afectaciones es sustancialmente distinta de la que motivó la declaratoria. En Bolívar y Sucre no se registran víctimas ni viviendas destruidas, y los daños son puntuales y localizados, según lo reportado por las Defensorías Regionales. Ello no justifica extender facultades legislativas excepcionales a la totalidad del territorio de esos departamentos.

La segunda, y es la que a juicio de la Defensoría resulta más ilustrativa, es que el caso de Nariño demuestra por qué el criterio debe ser municipal y no departamental. Allí existe afectación real y significativa –particularmente sobre el derecho a la educación de más de nueve mil estudiantes–, pero concentrada en municipios determinados y no en la totalidad del departamento. Un ámbito delimitado por municipios con afectación acreditada protegería a esa población con mayor precisión que uno definido por fronteras departamentales, que simultáneamente incluye territorios sin afectación y diluye la identificación de los que sí la padecen.

La desagregación departamental del Reporte Situacional No. 66 permite dimensionar el problema con precisión.

Departamento	Fallecidos	Viviendas destruidas	Viviendas averiadas
Valle del Cauca	199	13.051	53.496
Risaralda	110	11.969	56.905
Chocó	12	5.184	26.278
Quindío	3	3.088	32.680
Caldas	5	2.652	18.233
Cauca	1	317	6.817
Antioquia	1	39	4.320
Tolima	0	30	1.072
Nariño	0	6	440
Bolívar	0	0	15
Cundinamarca	0	0	66
Huila	0	0	558
Norte de Santander	0	0	81
Sucre	0	0	27
Caquetá	0	0	18
Santander	0	0	4

Tabla 2. Afectación por departamento. Fuente: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Reporte Situacional No. 66, 3 de septiembre de 2026.

Siete de los dieciséis departamentos comprendidos en la declaratoria no reportan personas fallecidas ni viviendas destruidas: Bolívar, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Sucre, Caquetá y Santander. En cuatro de ellos –Bolívar, Sucre, Caquetá y Santander– las viviendas averiadas no superan las treinta en todo el territorio departamental. La Defensoría no sugiere que esas afectaciones sean irrelevantes para quienes las padecen, ni que deban

quedar desatendidas: señala que, siendo de esa magnitud, no justifican por sí solas extender facultades legislativas excepcionales a la totalidad del territorio de siete departamentos¹¹.

El Gobierno Nacional corrigió el ámbito territorial a través del Decreto 1348 de 2026. La Defensoría comparte que la corrección procede y valora que el Gobierno haya depurado el listado. El Decreto 1348 se apoya correctamente en la Sentencia C-220 de 1999, según la cual sería improcedente negarle al Gobierno la posibilidad de corregir la declaración original cuando la crisis no fue delimitada con el rigor necesario, ya sea por error involuntario o porque solo con posterioridad se tuvo conocimiento exacto de su alcance.

Lo que la corrección revela, sin embargo, es significativo: el departamento de Putumayo permaneció doce días bajo un régimen de excepción sin afectación derivada del sismo. Así lo reconoce el propio decreto, con base en el Reporte Situacional No. 47. Ello demuestra que la delimitación por departamentos completos produce inclusiones no acreditadas.

Ahora bien, Sucre, Bolívar y Nariño permanecen en el ámbito de la declaratoria, sin que la motivación de ninguno de los dos decretos acredite afectación individualizada. Si el mecanismo de depuración operó respecto de Putumayo, cabe preguntar por qué no se extendió a ellos para determinar qué parte específica de su territorio resultó afectado.

A lo anterior se suma la incorporación de Caquetá y Santander, respecto de los cuales resulta necesario verificar cuáles municipios fueron individualmente identificados como afectados y cuál fue la naturaleza y entidad de las afectaciones reportadas. La información de las Defensorías Regionales contribuye a dimensionar la entidad de las afectaciones.

En Caquetá no se presentaron personas fallecidas, heridas ni desaparecidas; el Registro Único de Damnificados registra 18 familias y 62 personas afectadas, con cuatro viviendas averiadas y ninguna destruida en la inspección de Balsillas, en San Vicente del Caguán. La Defensoría Regional reporta, no obstante, afectaciones identificadas mediante Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades en catorce municipios, particularmente en infraestructura educativa y sanitaria, así como en corredores viales. El departamento no cuenta con declaratoria departamental de calamidad pública vigente.

En Santander, la Regional reporta impacto limitado: en los municipios afectados —Barrancabermeja, San Vicente, Floridablanca, Zapatoca, Bucaramanga, Simacota y Lebrija— se descartaron personas desaparecidas, víctimas y lesionados graves, y se registraron únicamente daños limitados en hospitales, centros de salud e instituciones educativas. El 26 de agosto de 2026, dieciséis días después del evento que motivó la declaratoria, se registró un segundo sismo de magnitud 5,1 con epicentro en Los Santos, Santander, que produjo igualmente daños leves en ese departamento.

El Decreto 1348 afirma en sus considerandos que el ámbito territorial lo integran los municipios que registraron afectaciones según el reporte

¹¹ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Reporte Situacional No. 66, 3 de septiembre de 2026.

situacional, más aquellos respecto de los cuales pueda demostrarse una afectación concreta. Sin embargo, incluye en el ámbito territorial departamentos completos. El Reporte Situacional No. 70 registra 498 municipios con afectación directa; los dieciséis departamentos declarados comprenden varios cientos más.

La delimitación territorial adquiere especial relevancia cuando se trata de una declaratoria que habilita el ejercicio de facultades excepcionales, pues su alcance geográfico debe guardar correspondencia con la realidad de las afectaciones. De no ser así, se produciría, sin justificación, una extensión de esas facultades. Este criterio se debe aplicar de manera consistente y estable, en lugar de quedar sujeto a rectificaciones sucesivas por decreto.

Al respecto, la Sentencia C-191 de 2026 limitó el ámbito territorial de la emergencia declarada con ocasión del frente frío a los municipios reportados como afectados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, así como a aquellos respecto de los cuales se acreditara de manera precisa una afectación concreta derivada del fenómeno¹².

Ahora bien, para la Defensoría, el criterio rector de este asunto no es el territorial sino el del derecho a la atención. Una persona que perdió su vivienda por el sismo debe tener derecho a ser atendida con independencia de que su municipio haya quedado o no comprendido en la declaratoria. Lo que se solicita, por tanto, no es únicamente restringir el ámbito a lo acreditado, sino que se establezcan criterios objetivos que impidan decisiones arbitrarias en ambos sentidos: ni inclusión sin afectación, ni exclusión de personas afectadas.

Este punto adquiere especial relevancia por el funcionamiento de los registros, pues de la inscripción depende el acceso efectivo a la atención. Al respecto, la Defensoría advierte que, a la fecha, concurren dos circunstancias que, sumadas, configuran un riesgo cierto de desprotección.

De una parte, el Registro Único de Damnificados (RUD) está próximo a cerrarse, mientras las evaluaciones de daños continúan consolidándose y las Defensorías Regionales han verificado viviendas y comunidades no incluidas oportunamente en los registros oficiales. Quien no figure en él, no recibe atención.

De otra, el instrumento llamado a complementar el RUD aún no está en operación. La Ley 2577 del 29 de mayo de 2026 reconoció por primera vez el desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres, y ordenó crear el Registro Único de Desplazamiento Ambiental, independiente del Registro Único de Víctimas¹³. Un sismo encuadra expresamente en la tercera causal.

Sin embargo, la propia ley dispuso que el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-191 de 2026, resolutivo primero. Comunicado No. 22 del 24 de junio de 2026.

¹³ Ley 2577 de 2026, sancionada el 29 de mayo de 2026. Su artículo primero define el objeto y el desplazamiento forzado interno por esas causas como aquel que se produce cuando las personas,

Sostenible y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres establecieron conjuntamente, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigencia, los criterios técnicos y metodológicos para identificar y caracterizar esa condición; y previó un plazo de ocho meses para implementar el registro. A la fecha del sismo, ocurrido el 10 de agosto de 2026, ninguno de esos plazos se había cumplido.

El resultado es que la población afectada se encuentra entre un registro que se cierra y otro que todavía no opera. La Defensoría estima indispensable que la Corte se pronuncie sobre este punto, pues de él depende que el reconocimiento normativo del desplazamiento por desastres tenga efecto útil en la primera emergencia a la que resulta aplicable.

En materia de movilidad humana conviene además distinguir, para efectos de la atención, entre el desplazamiento de quienes se ven obligados a abandonar su lugar de residencia y las afectaciones a la movilidad de quienes no pueden desplazarse libremente, pero permanecen en su municipio. No encontrarse en el lugar de vivienda configura desplazamiento, y las soluciones duraderas¹⁴ para las personas afectadas no pueden reducirse a asistencia temporal. Las Defensorías Regionales documentaron ambos fenómenos: desplazamiento intraurbano e intramunicipal hacia albergues, viviendas de familiares y asentamientos autogestionados, y restricciones materiales de movilidad por el colapso de puentes y la dependencia del transporte fluvial que producen aislamiento de hecho sin registrarse como confinamiento.

3. El déficit estructural de la gestión del riesgo y la necesidad de ajustar la política pública

La Defensoría considera indispensable llamar la atención de la Corte sobre una constatación que el examen sobre el presupuesto fáctico de la declaratoria deja en evidencia. La magnitud de las afectaciones no se explica únicamente por la magnitud del sismo, sino en la vulnerabilidad construida que el régimen ordinario de gestión del riesgo no ha logrado reducir. La emergencia termina asumiendo, por vía excepcional, consecuencias que la política ordinaria debió prevenir.

El Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente define la Aceleración Horizontal Pico Efectiva (Aa) como el valor que debe utilizarse en el diseño estructural de una edificación según la amenaza sísmica del sitio. Conforme a la Ley 400 de 1997, una edificación diseñada siguiendo

grupos de personas o comunidades se ven en la obligación de salir de su hogar o de su lugar de residencia habitual como resultado, o para evitar, los efectos graves de factores ambientales, el cambio climático o los desastres naturales que pongan en riesgo grave su vida, salud o integridad.

¹⁴ La noción de soluciones duraderas proviene del derecho internacional de los derechos humanos en materia de desplazamiento interno. Conforme al Marco sobre Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos, una solución duradera se alcanza cuando las personas afectadas ya no tienen necesidades específicas de asistencia y protección derivadas del desplazamiento y pueden ejercer sus derechos sin discriminación por esa condición. La Defensoría del Pueblo emplea esta noción de manera analógica para valorar la respuesta estatal frente a desastres.

esos requisitos debe ser capaz de resistir un temblor fuerte con daños a elementos estructurales y no estructurales, pero sin colapso¹⁵.

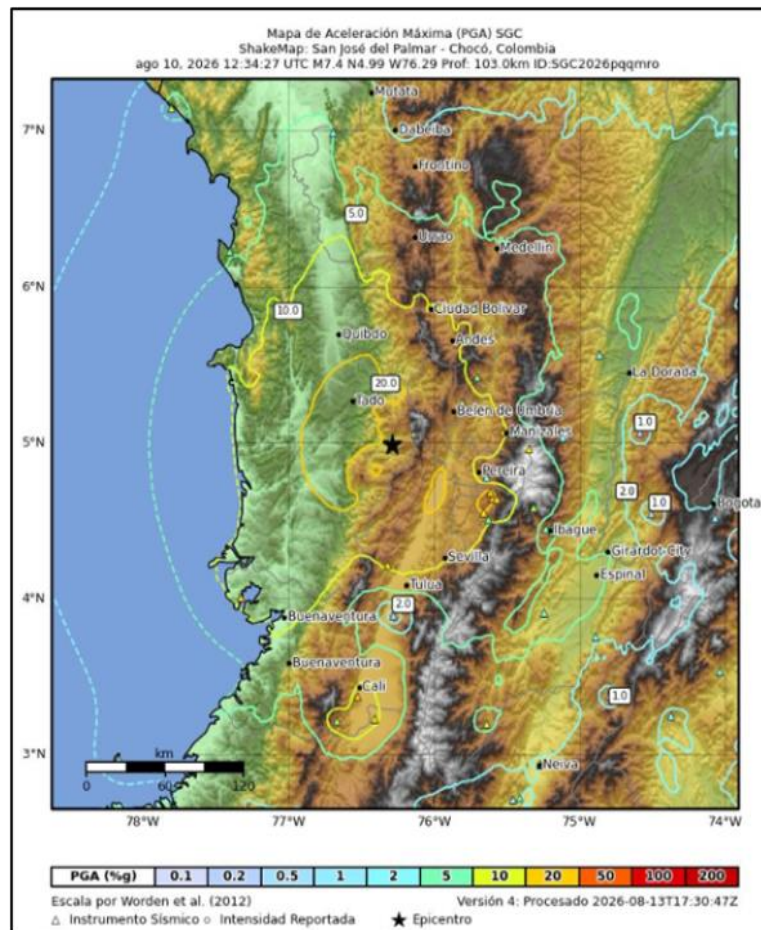
Al contrastar las aceleraciones máximas del suelo (PGA) registradas por la Red Sismológica Nacional durante el sismo del 10 de agosto con los valores de Aa definidos en la NSR-10 para cada municipio, se observa que el PGA superó el Aa únicamente en tres municipios. En el resto del occidente colombiano las aceleraciones se ubicaron, en general, entre 0,10 y 0,20, por debajo de los valores de Aa definidos para una zona de amenaza sísmica alta, que oscilan entre 0,25 y 0,50¹⁶.

Estación	Departamento	Distancia al epicentro (km)	PGA E-W (g)	PGA N-S (g)	Aa NSR-10 (g)
Filandia	Quindío	82	0,43	0,27	0,25
Manizales	Caldas	86	0,29	0,21	0,25
Circasia	Quindío	85	0,28	0,40	0,25
Anserma	Caldas	61	0,23	0,21	0,25
Punta Ardita-Juradó	Chocó	293	0,22	0,20	0,40
Armenia	Quindío	85	0,20	0,23	0,25
Bahía Málaga	Valle del Cauca	159	0,19	0,22	0,40
Salento	Quindío	89	0,16	0,15	0,25
Villamaría	Caldas	104	0,15	0,14	0,25
Ibagué	Tolima	117	0,13	0,10	0,20
Trujillo	Valle del Cauca	86	0,10	0,13	0,25
Puerto Tejada	Cauca	197	0,10	0,09	0,25
Pereira	Risaralda	75	0,02	0,02	0,25
Bogotá	Bogotá, D.C.	248	0,01	0,02	0,15

Tabla 3. Aceleraciones máximas del terreno registradas durante el sismo del 10 de agosto de 2026, frente a la Aceleración Horizontal Pico Efectiva definida en la NSR-10. Fuente: Defensoría Delegada para los Derechos en la Gestión del Riesgo de Desastres, a partir de registros de la Red Sismológica Nacional de Colombia.

¹⁵ Ley 400 de 1997, artículo 1, parágrafo.

¹⁶ Defensoría Delegada para los Derechos en la Gestión del Riesgo de Desastres, insumo citado, elaborado a partir de los registros de la Red Sismológica Nacional de Colombia publicados por el Servicio Geológico Colombiano y de los valores de Aceleración Horizontal Pico Efectiva definidos en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10.



El caso de Pereira resulta especialmente ilustrativo. La estación ubicada en esa ciudad, a 75 km del epicentro, registró una aceleración de 0,02 g frente a un valor de diseño de 0,25 g, doce veces inferior. Y Pereira concentra 110 personas fallecidas, 87 desaparecidas y 11.969 viviendas destruidas en el departamento de Risaralda. Una aceleración de esa magnitud no explica ese resultado. La mayor parte de los 743 edificios colapsados y de las 36.326 viviendas destruidas lo fueron con aceleraciones que la norma de sismorresistencia contemplaba y frente a las cuales las edificaciones no debían colapsar.

Conviene precisar el alcance de esta constatación. No desvirtúa el carácter sobreviniente del evento, porque la propia jurisprudencia ha señalado que los estados de emergencia tienen por objeto proteger a la población cuando el Estado no se ha preparado, incluso si media la negligencia de las autoridades. Pero sí exige que la Corte se pronuncie sobre el fondo del asunto.

El estándar internacional es explícito en este punto. El informe A/66/270 de la Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada exige que la vivienda a la que accedan las personas afectadas respete normas de seguridad orientadas a reducir el daño en casos de futuros desastres. La

reconstrucción que reproduzca la vulnerabilidad preexistente no satisface el derecho¹⁷.

A esta constatación se suma otra que la Defensoría destaca: el terremoto del 10 de agosto, con consecuencias económicas muy importantes, está lejos de constituir el peor escenario sísmico posible para Colombia. El perfil de riesgo del país contempla escenarios menos frecuentes y potencialmente mucho más severos¹⁸.

Esta consideración no debe conducir a que situaciones de esta naturaleza sean enfrentadas recurrentemente mediante mecanismos excepcionales. Por el contrario, la experiencia derivada del evento constituye un llamado de atención para fortalecer las medidas ordinarias de prevención, gestión y reducción del riesgo, de manera que los riesgos previamente identificados sean objeto de preparación adecuada y de acciones anticipatorias.

Resulta necesario avanzar hacia un escenario en el que, frente a futuros eventos previsibles en cuanto a su amenaza, el Estado cuente con las capacidades, medidas y mecanismos ordinarios necesarios para responder oportunamente, reduciendo la necesidad de acudir a declaratorias excepcionales y evitando la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad que agravaron sus efectos. Ello exige, además, que la respuesta no se oriente solo a recuperar las condiciones existentes antes del evento, sino a reducir los factores de riesgo subyacentes.

La constatación anterior apunta al deber estatal de la reducción del riesgo. Pero el examen de este decreto pone al descubierto otros dos, igualmente desatendidos.

El primero es la capacidad ordinaria de respuesta. El Gobierno sostiene que los mecanismos del régimen ordinario resultan insuficientes para atender una afectación de esta magnitud, y en buena medida tiene razón. Lo que esa constatación revela, sin embargo, es que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres —creado precisamente para evitar el recurso a los estados de excepción, según la exposición de motivos de la Ley 1523 de 2012— no dispone hoy de la financiación ni de las capacidades territoriales necesarias para responder a eventos de alta magnitud.

La subcuenta de Manejo de Desastres registraba \$47.265.782.863 al momento de la declaratoria; no existe cifra consolidada de los fondos territoriales y varias gobernaciones no atendieron el requerimiento de información de esta Defensoría. Esta Corporación ya había exhortado en la Sentencia C-191 de 2026 a asegurar la financiación permanente, continua y

¹⁷ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, relativo a la realización del derecho a una vivienda adecuada en situaciones posteriores a un desastre, A/66/270, 5 de agosto de 2011.

¹⁸ INGENIAR: *Risk Intelligence*, evaluación de pérdidas físicas directas mediante modelación catastrófica, verificada por la Defensoría Delegada para los Derechos en la Gestión del Riesgo de Desastres.

ascendente del Sistema, y advertido que el examen de suficiencia futuro requeriría demostrar cómo se ha avanzado en su fortalecimiento. La emergencia que ahora se examina se declaró pocas semanas después de ese pronunciamiento.

El segundo es la recuperación. El informe de la Defensoría del Pueblo sobre Armero de noviembre de 2025¹⁹ documenta que el daño derivado de un desastre no se agota con la emergencia: cuarenta años después persisten afectaciones a los derechos a la propiedad, la identidad, el ambiente sano y el ordenamiento territorial. Y establece la causa: las respuestas estatales fueron fragmentadas, discontinuas y carentes de articulación territorial, porque el enfoque de derechos no permeó los sistemas de planeación y la política siguió centrada en la gestión de eventos y no en la garantía de derechos antes, durante y después del desastre. Un estado de excepción de treinta días no puede sostener un proceso de recuperación que se extiende por décadas; el régimen ordinario debe estar en condiciones de asumirlo.

Además, se debe tener en cuenta que muchas personas que sufrieron los daños derivados del sismo enfrentaban afectaciones de derechos previas, asociadas a la violencia armada. Es decir, sufrieron una doble afectación: habían sufrido previamente desplazamiento forzado por el conflicto armado o la violencia organizada y no habían alcanzado soluciones duraderas. Ahora enfrentan nuevas afectaciones a la movilidad y daños causados por el sismo. El desplazamiento previo conllevó a su ubicación en zonas en las que enfrentan vulnerabilidad frente a desastres.

Asimismo, el sismo afectó personas y comunidades ubicadas en zonas de influencia de actores armados²⁰. En consecuencia, la política pública de gestión del riesgo y la recuperación debe tomar en cuenta la necesidad de una respuesta institucional que aborde integralmente la acumulación de afectaciones y la coordinación entre el Sistema de Gestión de Riesgo de Desastres y el de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Las dimensiones explicadas están conectadas. Un sistema que no reduce la vulnerabilidad produce desastres de mayor magnitud; un sistema sin capacidad de respuesta obliga a recurrir a la excepción; y una política que

¹⁹ Defensoría del Pueblo, *Armero: 40 años de vulneración de Derechos*, noviembre de 2025. Puede consultarse en: [Armero+40+años+de+vulneracion+de+derechos.pdf](#)

²⁰ En su informe sobre los desplazamientos internos en el contexto de los efectos adversos del cambio climático de evolución lenta, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados mencionó la interacción entre los desastres causados por el cambio climático y los conflictos armados: “21. Las interacciones entre los efectos del cambio climático y los conflictos armados son complejas y específicas de cada contexto y pueden adoptar muchas formas. Los fenómenos de evolución lenta, como el aumento del nivel del mar o la desertificación, pueden afectar a una comunidad que ya esté teniendo problemas para hacer frente a los efectos de conflictos armados y que, por lo tanto, sea más vulnerable a los desastres”. Esta reflexión es extensible a la doble afectación causada por otros desastres y el conflicto armado. <https://docs.un.org/es/A/75/207>. Naciones Unidas, Doc A/75/207, 21 de julio de 2020.

no asegura la recuperación convierte cada desastre en una vulneración de derechos prolongada.

En este aspecto, la Defensoría del Pueblo ha planteado un repertorio de decisiones impostergables para garantizar integralmente los derechos humanos. El documento establece que se requiere, en primer lugar, un enfoque de derechos humanos en las políticas de gestión del riesgo de desastres; en segundo lugar, planificación del desarrollo territorial que se articule con la gestión del riesgo de desastres; y, en tercer lugar, regular los derechos de las personas en movilidad de conformidad con los estándares constitucionales e internacionales, mediante un desarrollo legislativo que garantice de manera integral los derechos de quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado, permanencia involuntaria o requieren de reubicaciones planificadas²¹.

4. Presupuesto valorativo: la gravedad de la afectación está acreditada, pero es necesario incorporar un enfoque de derechos humanos

La información territorial de la Defensoría del Pueblo confirma la gravedad de la calamidad desde un enfoque de derechos constitucionales. A partir de este parámetro se mide la gravedad de la perturbación según el grado de afectación de los derechos.

La información que se sintetiza a continuación fue documentada territorialmente por las Defensorías Regionales de las zonas más afectadas y se acompaña como anexo a esta intervención. A continuación se exponen algunos datos relevantes según su impacto en los derechos.

- i. Vida e integridad personal. El Valle del Cauca registra 224 personas fallecidas y 3.044 heridas, con concentración en Cali —154 fallecidos— y Buenaventura. Risaralda reporta 110 fallecidas, 588 heridas y 87 personas desaparecidas. Caldas, 7 fallecidas y 329 heridas. Chocó, 13 fallecidas, 3 desaparecidas y 312 heridas.
- ii. Vivienda digna. El Valle del Cauca concentra 67.452 viviendas afectadas, equivalentes al 40% del total nacional de viviendas destruidas. Chocó reporta 26.278 averiadas y 5.184 destruidas. Caldas, 2.652 destruidas y 18.233 averiadas. En el Pacífico, la Defensoría identificó viviendas colapsadas no registradas en zonas dispersas: Pampalinda, Puerto Pisario, Chachajo, Playa La Bocana, La Brea y Villa Stella, entre otras.
- iii. Salud. El Hospital Universitario del Valle tiene aproximadamente el 40% de su infraestructura fuera de servicio; al menos 28 instituciones requerirán reforzamiento estructural mayor y la recuperación demandará inversiones superiores a \$100.000

²¹www.defensoria.gov.co/documents/20123/3783083/Decisiones+Impostergables+en+Materia+de+DDHH+Abr+6.pdf. Decisión impostergable 13: “Fortalecer la gestión del riesgo de desastres y la respuesta al cambio climático como obligaciones de derechos humanos”.

millones. En Caldas, el hospital de San José quedó en búsqueda de un hospital de campaña hasta febrero de 2027.

- iv. Educación y alimentación escolar. El Valle del Cauca reporta 603 centros educativos afectados; Caldas, 485 sedes; Risaralda, 44 sedes con uso restringido y 12 colapsadas en Pereira, y 54 de 73 sedes afectadas en Dosquebradas. En el Pacífico se verificó interrupción o ausencia del Programa de Alimentación Escolar durante la suspensión de actividades, sin un mecanismo regional uniforme de entrega extemporánea o itinerante.
- v. Agua y saneamiento. Caldas registra 38 acueductos municipales y 6 veredales averiados. En Risaralda resultaron afectados el acueducto municipal de Santa Rosa de Cabal y varios acueductos comunitarios. En el Pacífico, comunidades como las de Bajo Calima dependían de recolección de agua lluvia y reportaron no haber recibido abastecimiento alternativo.
- vi. Circulación y residencia. En el Litoral del San Juan se reportaron 13 puentes afectados y en Taparal colapsó un puente comunitario. Aunque no se declaró confinamiento formal, la dispersión territorial y la dependencia fluvial producen un aislamiento de hecho que demora la ayuda humanitaria sin registrarse estadísticamente.

De otro lado, la Defensoría advierte que la información oficial presenta inconsistencias que conviene poner de presente, porque de ella depende tanto la valoración de la gravedad como el diseño de las medidas.

- i. En Chocó se reportaron cero edificios colapsados junto a 3.128 viviendas destruidas, cifras incompatibles entre sí.
- ii. Los censos se realizaron, en varios territorios, únicamente sobre la base de daños visibles en fachadas, lo que permite presumir un subregistro significativo.
- iii. En Buenaventura existe divergencia sustancial entre los registros: la Alcaldía reporta 28 fallecidos y la UNDGR no registra muertes en ese distrito.
- iv. La Regional Pacífico verificó que algunas viviendas y comunidades no habían sido incluidas oportunamente en registros oficiales.

Conviene precisar la dirección de estas inconsistencias. Todas apuntan a subregistro y no a sobreestimación: colapsos no contabilizados, censos levantados sobre daños visibles en fachadas, viviendas y comunidades no incluidas en los registros. La Defensoría no cuestiona, por tanto, la magnitud de la calamidad, que estima acreditada y probablemente mayor que la reportada. Lo que advierte es que la información disponible no permite aún una caracterización precisa de quiénes resultaron afectados y dónde, lo que compromete la focalización de las medidas y explica por qué insiste en que

el acceso a la atención se determine por criterios objetivos de afectación y no por la inscripción oportuna en un registro.

5. La ausencia de un enfoque diferencial y étnico y la necesidad de incorporarlo en las medidas que se adopten

La Defensoría subraya que el decreto 1261 reconoce que las consecuencias del sismo no recaen homogéneamente sobre toda la población²², sin embargo no incorpora la vulnerabilidad reforzada como un criterio transversal para el diseño, priorización, ejecución y seguimiento de las medidas extraordinarias que habilita. Tampoco caracteriza las afectaciones particulares de las mujeres ni de los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras asentados en los territorios comprendidos por la emergencia.

Esta circunstancia adquiere especial relevancia porque el Decreto 1261 no se limita a habilitar actuaciones inmediatas de salvamento o asistencia humanitaria. El Gobierno anuncia medidas presupuestales, crediticias y tributarias, y actuaciones en materia de vivienda, salud, educación, transporte, servicios públicos, reconstrucción de infraestructura, reactivación económica, apoyo humanitario y fortalecimiento institucional. Y el artículo 3 autoriza la adopción, mediante decretos legislativos, de las medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis.

Por ello, la ausencia de un enfoque diferencial no constituye una cuestión meramente discursiva. Las medidas que se dicten durante la emergencia determinarán quiénes reciben las ayudas, qué necesidades son priorizadas, cómo se reconstruyen viviendas y equipamientos colectivos, dónde se producen reasentamientos, qué actividades económicas reciben apoyo y bajo qué condiciones se recuperan los territorios. Si esas decisiones parten de una concepción homogénea de la población afectada, pueden resultar insuficientes para quienes enfrentan barreras reforzadas e incluso profundizar desigualdades preexistentes.²³

El enfoque diferencial no consiste en añadir un listado de poblaciones vulnerables a la motivación de una decisión estatal: requiere establecer de qué manera la misma situación produce impactos distintos sobre determinados grupos y hacer que esa constatación incida en la configuración de la respuesta pública.

²² La parte considerativa señala que la destrucción o inhabilitación de viviendas, establecimientos, infraestructura pública, vías y redes de servicios ha producido un “especial impacto” sobre los hogares en condición de vulnerabilidad, los niños, niñas y adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidad y las comunidades rurales. Al describir las condiciones de quienes permanecen a la intemperie o en alojamientos precarios, identifica expresamente un riesgo especial para la vida, la integridad y la salud de niños y niñas, personas mayores y personas con discapacidad.

²³ La Corte ha señalado que la transversalización del enfoque diferencial exige, en primer lugar, identificar las barreras de acceso, riesgos y afectaciones diferenciadas que enfrentan mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y grupos étnicos; en segundo término, identificar las acciones destinadas a mitigar esos efectos desproporcionados y remover las barreras existentes; y, finalmente, determinar si las medidas adoptadas son idóneas, conducentes y pertinentes para reducir el déficit de protección. Corte Constitucional, Auto 1291 de 2023, proferido en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004.

Puede hablarse, entonces, de una secuencia mínima: identificación del sujeto especialmente protegido; determinación de la afectación específica o de la barrera que enfrenta; adopción de la medida diferencial necesaria para contrarrestarla; y evaluación de su capacidad efectiva para superar el déficit de protección. Esa secuencia no aparece incorporada en el Decreto 1261.

A esa secuencia deben añadirse dos condiciones sin las cuales el enfoque diferencial no se materializa: la coordinación con las entidades territoriales, que son las que ejecutan en el terreno y conocen la composición poblacional de sus jurisdicciones, y la participación efectiva de las comunidades afectadas en las decisiones que las conciernen. Sobre esto último, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos dedicó su primer informe temático a la Asamblea General a la mejora de la participación de los desplazados internos en las decisiones que les afectan, señalando que esa participación constituye un componente fundamental de los enfoques contemporáneos de respuesta y comprende que las personas puedan elegir libremente y con conocimiento de causa la solución duradera que las atañe²⁴.

Las Defensoría advierte que esa secuencia no se está aplicando en el terreno. Los gobiernos departamentales no implementan enfoque diferencial al identificar y reportar las afectaciones, pues informan personas afectadas sin discriminar su pertenencia a grupos de especial protección. Por tanto, la ausencia de reportes no permite concluir la inexistencia de afectaciones, observación especialmente pertinente frente al cierre del Registro Único de Damnificados solicitado mediante la Circular 75 de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Conviene precisar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido una condición de especial protección derivada del desastre mismo. La Corte ha sostenido de manera reiterada que las personas damnificadas por un desastre son sujetos de especial protección constitucional debido al estado de debilidad manifiesta en que se encuentran como consecuencia de ese acontecimiento; que el Estado tiene frente a ellas el deber de solidaridad y protección, en razón de la posición de garante que ostenta respecto de todas las personas que habitan el territorio nacional; y que en el manejo de emergencias resulta imprescindible que las autoridades competentes evalúen el riesgo en que se encuentra la población afectada, con el fin de adoptar las medidas necesarias para evitar que esa debilidad aumente, sin excluir a ninguna de las víctimas del desastre²⁵.

Sobre esa condición común se superpone la de quienes pertenecen a grupos que la Constitución protege de manera reforzada. Ha dicho la jurisprudencia constitucional que el diferente impacto que los desastres pueden tener

²⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, A/72/202, 24 de julio de 2017. Aunque el informe se refiere a personas desplazadas, sus estándares resultan aplicables a las afectaciones a la movilidad humana con impacto en derechos causadas por desastres.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-163 de 2013, que reitera lo expuesto en las Sentencias T-1125 de 2003 y T-1075 de 2007. En el mismo sentido, entre otras, las Sentencias T-903 de 2013, T-811 de 2013, T-198 de 2014 y T-369 de 2021.

sobre las personas justifica el tratamiento diferenciado de las medidas a adoptar, pues desconocer las situaciones de vulnerabilidad, ignorando tanto el evento del desastre como sus consecuencias en el entorno social, económico, ambiental y familiar, implica una vulneración de los derechos fundamentales de los damnificados²⁶.

5.1. Sujetos de especial protección constitucional: el reconocimiento de la vulnerabilidad no se proyecta sobre el diseño de las medidas

El déficit se manifiesta con particular claridad respecto de niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, población campesina y mujeres, grupos sobre los cuales la Constitución impone deberes reforzados de protección. El decreto —salvo en el caso de las mujeres— reconoce que estos grupos padecen una afectación intensificada, pero no extrae de ello consecuencia normativa alguna. La información territorial que se presenta a continuación a partir de los reportes de las Defensorías regionales ilustra la necesidad de incorporar un enfoque diferencial.

- i. *Niñas, niños y adolescentes.* El Gobierno reconoce que la población infantil sufrió un impacto especial y que los niños y las niñas se encuentran entre quienes enfrentan mayores riesgos cuando permanecen a la intemperie o en alojamientos precarios; sin embargo, esa constatación no se traduce en directriz alguna sobre las medidas que se adopten.

En efecto, en Chocó se identificaron 21 albergues conformados principalmente por carpas en espacios abiertos, con falta de privacidad, unidades sanitarias deficientes y riesgos documentados de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes. En el Valle del Cauca se constataron albergues sin protocolos específicos de protección, con acceso de personas externas, convivencia entre turistas y familias damnificadas y registro fotográfico de menores sin protocolos de protección de datos. En Risaralda se solicitó activar el Mecanismo Nacional de Búsqueda frente a nueve niños, niñas y adolescentes reportados como desaparecidos, y se identificaron alojamientos en los que los cuidadores se ausentaban sin informar quién quedaba a cargo. En los resguardos del Quindío, niños y niñas de la comunidad Wounaan no habían podido reiniciar clases. A ello se suma la interrupción del Programa de Alimentación Escolar durante la suspensión de actividades, sin un mecanismo uniforme de entrega extemporánea o itinerante.

- ii. *Personas mayores.* Las Regionales identificaron barreras de movilidad, ausencia de redes de apoyo, permanencia en viviendas inseguras y dificultades para acceder a ayudas, salud, agua y alojamiento. Por ejemplo, el Centro de Bienestar de Ancianos San José de Pereira presentó daños que afectaron a cerca de 124 personas mayores residentes, y en Dosquebradas fueron evacuadas 23 personas

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-1075 de 2007, reiterada en la Sentencia T-163 de 2013.

mayores de la Fundación Hogar Santa Marta. En Buenaventura se reportaron 60 personas mayores en Puerto Pisario y la necesidad de entregar pañales para 28 personas mayores en Pampalinda, y en Papayal, sobre el río Mayorquín, se documentó el caso de una persona mayor con discapacidad visual y dificultades de movilidad, sin red familiar suficiente y en vivienda gravemente afectada.

- iii. *Personas con discapacidad.* En los cinco alojamientos verificados en el Quindío se identificaron personas con discapacidad, incluida una niña de doce años con discapacidad múltiple y personas sordas; en Risaralda, se documentó el caso de una persona de 69 años usuaria de silla de ruedas y con amputación de una extremidad; y en el Valle del Cauca, se constataron barreras de acceso a medicamentos y tratamientos, así como albergues sin condiciones mínimas de accesibilidad.
- iv. *Población campesina.* La verificación territorial de la Defensoría indica que el campesinado fue la población que padeció en mayor medida las afectaciones, pues de las zonas rurales proviene el mayor número de reportes de viviendas, instituciones educativas y centros de salud averiados. A ello se suma la afectación de la red vial rural por pérdida de banca, reducción del espacio disponible para el tránsito y daños en puentes vehiculares y peatonales, lo que dificulta el transporte de los productos cultivados y encarece los bienes esenciales, con la consecuente afectación del mínimo vital de esta población. Se trata precisamente del vínculo entre tierra, producción de alimentos y soberanía alimentaria que el artículo 64 protege. El decreto menciona a las comunidades rurales entre las poblaciones sobre las que recayó un impacto especial, pero no deriva de ese reconocimiento consecuencia alguna sobre el diseño de las medidas.
- v. *Mujeres.* Aquí el déficit es más marcado, porque el decreto no incorpora caracterización alguna de los impactos asociados al género. En el territorio se identificaron mujeres gestantes en Puerto Pisario y Chachajo, incluida una con parto próximo, en territorios donde el acceso depende de transporte fluvial, y cinco mujeres gestantes en el resguardo Tatadrúa del Quindío, con dificultades de transporte para asistir a sus controles prenatales. En el Valle del Cauca, el seguimiento a albergues autogestionados y hoteles institucionales constató ausencia de protocolos específicos de protección, facilidad de acceso de personas externas y convivencia entre turistas y familias damnificadas en áreas comunes, lo cual incrementa el riesgo de violencias basadas en género y explotación sexual. En el Quindío se verificó que en el albergue del corregimiento de Barcelona, en Calarcá, los tres sanitarios y las tres duchas son de uso mixto. Y varias Regionales coinciden en identificar a las mujeres cabeza de hogar como población que requiere prioridad en los subsidios de

arrendamiento y en las soluciones habitacionales transitorias y definitivas.

De allí se desprenden necesidades que el enfoque diferencial debe atender: rutas de atención permanentes en alojamientos, espacios seguros para mujeres y niñas, acceso a salud sexual y reproductiva, atención psicosocial y apoyo económico para mujeres cabeza de hogar. En el contexto de una calamidad, el enfoque exige considerar además la jefatura femenina del hogar, las cargas de cuidado, el embarazo y la lactancia, el acceso a ingresos y ayudas económicas y la exposición a riesgos de violencia en alojamientos colectivos.

En todos los casos la estructura del reproche es la misma. No se sostiene que el decreto declaratorio estuviera obligado a regular exhaustivamente estas materias, ni que deba presumirse la concurrencia de todas las afectaciones enunciadas. Lo que se advierte es que una habilitación legislativa de la amplitud e intensidad de la que aquí se examina no puede configurarse sobre una concepción homogénea de la población afectada, cuando el propio decreto reconoce que la afectación es desigual.

5.2. La particular intensidad del déficit respecto de los pueblos y comunidades étnicamente diferenciados

El Decreto 1261 no contiene una caracterización de la calamidad desde la perspectiva de la diversidad étnica y cultural de los territorios afectados. Tampoco identifica las repercusiones que las medidas de atención, rehabilitación y reconstrucción pueden producir sobre comunidades cuya identidad colectiva se encuentra estrechamente ligada al territorio²⁷, a determinadas formas de subsistencia y a instituciones sociales y culturales propias. La verificación territorial de la Defensoría del Pueblo confirma la afectación particular a comunidades étnicas.

En el Quindío, la inspección en los resguardos y cabildos de La Tebaida, Pijao y Génova encontró viviendas construidas en bahareque, guadua, esterilla, plástico y zinc con pisos en tierra, con proporciones de inhabitabilidad que alcanzan un tercio del total, y familias que perdieron sus ingresos porque las fincas vecinas suspendieron el trabajo.

En Caldas, Riosucio reporta 202 viviendas urbanas destruidas y 981 rurales averiadas, con impacto directo sobre los resguardos de San Lorenzo, Cañamomo Lomapieta, Nuestra Señora de la Candelaria de la Montaña y Escopetera Pirza.

En el Chocó se documentó vulnerabilidad diferenciada en comunidades Emberá, Wounaan y Chamí, con movimientos en masa en territorios étnicos y necesidad de evaluaciones técnicas prioritarias en zonas de difícil acceso; en el Litoral del San Juan se registraron 673 viviendas averiadas y 231 destruidas, con 1.415 familias afectadas, y en las comunidades de Puerto Pisario y Chachajo se perdieron viviendas, instituciones educativas y restaurantes escolares.

²⁷ Defensoría del Pueblo, Armero: ¿40 años de vulneración de derechos? Memoria y lecciones para la gestión del riesgo de desastres en Colombia, Bogotá, noviembre de 2025.

En la zona rural de Buenaventura, sobre los ríos Anchicayá, Raposo, Mayorquín, Cajambre y Yurumanguí, se verificaron viviendas con movimientos estructurales, inclinaciones y riesgo de colapso, muchas aún habitadas, en territorios donde la continuidad de la atención exige rutas fluviales y mecanismos concertados con los consejos comunitarios y las autoridades étnicas.

En esos mismos territorios concurren factores que se refuerzan entre sí. En los alojamientos verificados en el Quindío coinciden pertenencia étnica, discapacidad, condición migratoria y victimización previa por desplazamiento forzado, lo que exige una respuesta diferencial reforzada y no meramente cuantitativa. La interseccionalidad describe la situación concreta de quienes acumulan barreras de acceso.

La Sentencia T-333 de 2022 ofrece un referente particularmente cercano, pues examinó las consecuencias que puede generar una reconstrucción posterior a un desastre cuando se diseña sin incorporar suficientemente las particularidades de una comunidad étnicamente diferenciada.

La Corte estudió allí el proceso de rehabilitación y reconstrucción de Providencia y Santa Catalina después del Huracán Iota, y constató que las medidas incorporadas en el Plan de Acción Específico afectaban directamente los derechos y la identidad del pueblo raizal. Las autoridades habían excluido a la comunidad de decisiones relevantes sobre la reconstrucción invocando la urgencia derivada del desastre.

La Corte no desconoció la posibilidad de adoptar las medidas humanitarias indispensables ante una calamidad. Lo que rechazó fue que la urgencia inicial pudiera extenderse indefinidamente para justificar decisiones profundas y duraderas sobre el territorio, sin participación de la comunidad afectada. Constató una desconexión entre el diseño institucional de la reconstrucción y las características culturales del pueblo raizal, identificó problemas en las viviendas reconstruidas y cuestionó la ausencia de participación comunitaria en decisiones con incidencia territorial. En consecuencia, ordenó consultar el Plan de Acción Específico para que la reconstrucción integral fuera el resultado de un diálogo intercultural, participativo, informado y de buena fe²⁸.

El precedente adquiere especial relevancia en el presente control porque el Decreto 1261 habilita expresamente actuaciones que exceden la respuesta humanitaria inicial y se proyectan sobre las fases de rehabilitación, recuperación y reconstrucción.

La urgencia propia de la fase estrictamente humanitaria puede justificar la adopción inmediata de actuaciones indispensables para proteger la vida, la integridad y las necesidades básicas de la población. Pero esa urgencia no elimina las garantías de participación, ni autoriza a proyectarla automáticamente sobre decisiones posteriores que transformen el territorio, modifiquen las condiciones de habitación o subsistencia o afecten directamente la identidad y organización de una comunidad étnica..

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-333 de 2022, relativa al proceso de rehabilitación y reconstrucción de Providencia y Santa Catalina tras el huracán Iota.

5.3. El enfoque diferencial debe irradiar los decretos legislativos de desarrollo

El Decreto 1261 constituye el fundamento habilitante de un conjunto todavía abierto de decretos legislativos. Por ello, la identificación de las afectaciones diferenciales debe irradiar el ejercicio de las facultades extraordinarias.

No sería suficiente que los decretos posteriores reiteraran formalmente que determinadas personas son sujetos de especial protección. El enfoque deberá proyectarse, según la materia regulada, sobre la identificación de beneficiarios, la determinación de prioridades, los requisitos de acceso, la localización de las intervenciones, las condiciones de alojamiento y vivienda, la continuidad de servicios esenciales, la recuperación de medios de subsistencia, las decisiones sobre reasentamiento y las actuaciones de rehabilitación y reconstrucción.

Ello es consistente con la estructura del control constitucional de los decretos de emergencia. En la Sentencia C-195 de 2020 la Corte recordó expresamente que el juicio de no discriminación, derivado del artículo 14 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, exige verificar que las medidas no establezcan discriminaciones fundadas, entre otros criterios, en el sexo o la raza²⁹. El mandato de igualdad material exige que cuando el contexto de la calamidad evidencia que una medida general puede operar de manera sustancialmente distinta sobre sujetos particularmente protegidos, la respuesta estatal debe estar en capacidad de reconocer esa diferencia y corregir sus efectos desproporcionados.

Por tanto, la protección diferencial no puede diferirse enteramente hasta el momento de ejecución administrativa. Debe constituir un criterio desde la propia formulación de los decretos legislativos, pues es en ellos donde se definirán los destinatarios, beneficios, prioridades, excepciones y mecanismos mediante los cuales se materializará la respuesta extraordinaria.

6. Presupuesto de suficiencia: el decreto acredita barreras de rango legal que el régimen ordinario no permite remover, pero falta precisar el monto de recursos necesarios para atender la emergencia

El artículo 2 de la Ley 137 de 1994 establece que las facultades atribuidas al Gobierno durante los estados de excepción solo podrán utilizarse cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado. La jurisprudencia ha desarrollado el juicio de suficiencia en tres elementos: verificar la existencia de mecanismos ordinarios, establecer si fueron utilizados y determinar si resultan insuficientes o inadecuados³⁰.

La Defensoría considera acreditados, *prima facie*, los dos primeros elementos. El Gobierno declaró la situación de desastre nacional mediante

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 2020, en relación con el artículo 14 de la Ley 137 de 1994.

³⁰ Ley 137 de 1994, artículo 2. Sobre los tres elementos del juicio, Corte Constitucional, Sentencia C-386 de 2017.

el Decreto 1171 del 11 de agosto de 2026, activó los mecanismos de respuesta del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y adoptó medidas como la suspensión de términos judiciales y el aplazamiento del calendario tributario. La suficiencia de los mecanismos ordinarios amerita un análisis pormenorizado que se desarrolla en los siguientes apartados.

6.1. El régimen ordinario de la Ley 1523 de 2012 es más amplio de lo que el decreto 1261 reconoce

La Defensoría considera que buena parte de las finalidades que el decreto invoca para justificar las facultades excepcionales ya está contemplada en el régimen ordinario de gestión del riesgo, y que la necesidad de acudir al artículo 215 se circunscribe, en rigor, a las medidas de orden tributario, presupuestal y fiscal, las cuales están sujetas a reserva de ley.

Según su exposición de motivos, la Ley 1523 de 2012 se expidió precisamente para evitar la declaratoria de estados de excepción. Buscó corregir las limitaciones e insuficiencias de los medios ordinarios que el propio Gobierno había identificado en la emergencia declarada en 2010 por el fenómeno de La Niña, de modo que la apelación al estado de emergencia solo ocurriera cuando los hechos desborden todas las instancias de la administración³¹.

Esa ley no solo establece facultades concretas como imponer servidumbres, ocupar temporalmente inmuebles, contratar bajo las reglas del derecho privado, expropiar por vía administrativa, ordenar demoliciones, suspender procesos ejecutivos, y obligaciones para particulares, como refinanciar deudas o permitir el acceso a redes de telecomunicaciones. Su artículo 65 le permite al Gobierno determinar el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre, y precisa que las normas versarán “entre otras materias” sobre las que allí se enuncian.

De los artículos 66 y siguientes no puede inferirse que el régimen especial se agote en los asuntos allí regulados. No todas las materias que enuncia el artículo 65 aparecen desarrolladas después, ni todas las previstas en los artículos siguientes figuran en el listado del artículo 65, como el levantamiento de restricciones de horario ambiental para la operación de pistas de aeropuertos o la habilitación al INVIAS para intervenir vías fuera de su inventario.

Una lectura sistemática conduce a la misma conclusión. El artículo 59 dispone, entre los criterios para declarar la situación de desastre, los bienes jurídicos en peligro: la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales.

El Consejo de Estado ha respaldado esta lectura amplia. En auto del 9 de agosto de 2023, la Sección Primera negó la suspensión provisional de varios artículos del Decreto 2113 del 1 de noviembre de 2022, por el cual se declaró una situación de desastre de carácter nacional, entre ellos el que

³¹ Gaceta del Congreso No. 592 del 11 de agosto de 2011, p. 24.

disponía la ampliación de cobertura del Programa de Alimentación Escolar para madres cabeza de familia, adultos mayores y población vulnerable en general, materia no tratada expresamente en la Ley 1523. Sostuvo que las políticas incluidas en el plan de acción encuentran sustento en el marco constitucional y en esa ley, y que no se acreditaba desviación de poder, máxime cuando las medidas propenden por la superación de las condiciones de vulnerabilidad de la población afectada³².

Igual precisión hizo el Auto del 29 de julio de 2026, al suspender provisionalmente el párrafo del artículo 4 y el inciso segundo del artículo 5 del Decreto 802 del 23 de julio de 2026, expedido en desarrollo de la declaratoria de desastre nacional por el fenómeno de El Niño. Esas disposiciones facultaban al Ministerio de Hacienda para modificar la distribución del Presupuesto General de la Nación en favor del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, sin autorización del Congreso y sin que el país estuviera bajo un estado de excepción, cuando en tiempos de normalidad esas modificaciones exigen someter una iniciativa a la aprobación del legislador³³.

Ese pronunciamiento contiene, además, una consideración pertinente para el presente examen: la Ley 1523 de 2012 no autoriza traslados presupuestales para atender o prevenir desastres, sino que impone al Ministerio de Hacienda el deber de garantizar que el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cuente permanentemente con la financiación necesaria. La insuficiencia de recursos del Fondo no es, por tanto, una contingencia que justifique acudir a la excepción, sino el incumplimiento de un deber legal previo.

De otro lado, la Defensoría advierte que el régimen ordinario también se proyecta al largo plazo. Conforme al artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, el Presidente puede disponer que el régimen especial continúe aplicándose durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción, aún después de decretada la terminación de la situación de desastre.

De modo que el régimen ordinario no contempla únicamente lo inmediato y urgente —lo que la ley denomina “respuesta” —, sino también lo estructural y de largo plazo, que la ley llama “recuperación”, siempre que se asocien a los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre, y no estén sujetas a reserva de ley.

En el caso concreto, el Gobierno declaró la situación de desastre mediante el Decreto 1171 de 2026, cuyo artículo 2 dispone la aplicación del régimen del Capítulo VII de la Ley 1523, y cuyo artículo 3 ordena a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres elaborar el Plan de Acción Específico para la recuperación, que debe centrarse en la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas y sustentarse en los resultados de la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades. A ello se suma que numerosas entidades territoriales declararon la calamidad pública en sus

³² Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 9 de agosto de 2023, radicado 11001-03-24-000-2023-00027-00.

³³ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 29 de julio de 2026, magistrado ponente Pablo Andrés Córdoba Acosta, radicado 11001 03 24 000 2026 00318 00

jurisdicciones, lo que da lugar a las mismas atribuciones en el nivel territorial conforme al artículo 57³⁴.

El Gobierno sostiene que ese marco no basta porque requiere adoptar medidas de orden tributario, presupuestal y fiscal, y modificar leyes. Para lo primero, que tiene reserva de ley, la declaratoria sí es necesaria. Lo segundo exige una precisión.

La figura del estado de excepción altera excepcionalmente el sistema ordinario de distribución de competencias legislativas y debe interpretarse restrictivamente. En la práctica, ello significa que las normas de excepción deben perseguir una finalidad distinta de la que persiguen las normas ordinarias. Si el legislador, en democracia, consideró que los desastres naturales se atienden con las facultades de la Ley 1523 de 2012, el Gobierno no puede sostener que los enfrentará con otras distintas, salvo que se trate de una necesidad no contemplada democráticamente y frente a la cual el régimen ordinario no ofrezca solución.

Un ejemplo del propio decreto lo ilustra. Se anuncia la habilitación temporal del sector cooperativo financiero para prestar servicios de crédito a no asociados, lo que exigiría modificar la ley. La finalidad es legítima y valiosa. Pero es una finalidad que el legislador ordinario ya contempló y para la que previó alternativas: refinanciar deudas, entregar subsidios, suspender procesos ejecutivos, otorgar créditos a través de entidades estatales. Nada impide que el Gobierno impulse esa modificación como legislación ordinaria para la atención de desastres futuros.

Este es el análisis que corresponde al control del decreto declaratorio, y no la revisión medida por medida de las que se anuncian. Como lo precisó la Sentencia C-383 de 2023, el presupuesto de suficiencia supone una evaluación global de los mecanismos frente a la situación de emergencia y no una valoración particular de cada uno de los mecanismos con respecto a las medidas anunciadas, pues ese análisis se adelantará en relación con los decretos de desarrollo³⁵.

Para ilustrar lo anterior, la Defensoría confronta a continuación las medidas anunciadas en el Decreto 1261 de 2026 con las disposiciones de la Ley 1523 de 2012 que contemplan la misma finalidad. No se trata de sostener que sean exactamente las mismas medidas, sino de mostrar que la finalidad perseguida ya fue considerada por el legislador ordinario y cuenta con instrumentos previstos para atenderla.

Sector	Medida anunciada en el Decreto 1261 de 2026	Disposición de la Ley 1523 de 2012
Finanzas públicas y presupuesto	Creación de fondos especiales, con las subcuentas que se requieran, para la financiación e inversión en proyectos destinados a atender las necesidades derivadas de la catástrofe	Contemplado en el artículo 47. Además, el artículo 7 del Decreto 1171 de 2026 ya creó la Subcuenta Sismo 2026
Crédito público	Agilización de la autorización de operaciones de crédito público, ante los tiempos que exigen el parágrafo 2 del	Parcialmente contemplado en el artículo 67, en lo relativo a los

³⁴ Entre otros: departamento de Caldas, Decreto No. 0392 del 10 de agosto de 2026; departamento de Risaralda, decreto sin número del 10 de agosto de 2026; departamento del Valle del Cauca, Decreto No. 1.03.01-1070; municipios de Riosucio (Decreto 097), Dosquebradas (Decreto 309), Sipí (Decreto 043 del 12 de agosto), San José del Palmar (Decreto 046), Pereira (Decreto 277), Santa Rosa de Cabal (Decreto 125), Cali (Decreto Distrital 4112.010.20.0963) y Manizales (Decreto Municipal No. 003), todos de agosto de 2026.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2023.

Sector	Medida anunciada en el Decreto 1261 de 2026	Disposición de la Ley 1523 de 2012
	artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 15 de la Ley 185 de 1995	contratos de empréstito externo o interno
Vivienda	Habilitación inmediata de suelo para reasentamiento y alojamiento transitorio	Contemplado en los artículos 69, 70, 73 y 81
Vivienda	Medidas extraordinarias en materia de licenciamiento y habilitación urbanística, uso del suelo y modificación de los planes de ordenamiento territorial	Parcialmente contemplado en el artículo 81
Salud	Medidas fiscales, de crédito, tesorería y gestión para asegurar la continua y adecuada prestación de los servicios públicos y sociales afectados	Parcialmente contemplado en los artículos 47, 50, 65 y 80. No comprende, sin embargo, las medidas tributarias
Educación	Traslados de partidas, contratación de acompañamiento pedagógico y psicosocial itinerante y adquisición de dotación tecnológica y mobiliario	Contemplado en los artículos 47, 50, 66 y 80
Educación	Mecanismos de entrega extemporánea, itinerante o por fuera de la planta física del establecimiento educativo, en el Programa de Alimentación Escolar	Contemplado en el artículo 80
Telecomunicaciones	Disponibilidad y utilización de infraestructura para la prestación de servicios de comunicaciones y flexibilización de exigencias regulatorias asociadas	Contemplado en el artículo 82, sobre redes y servicios de telecomunicaciones
Comercio, industria y turismo	Líneas de crédito de emergencia con condiciones no previstas en la regulación financiera para microempresas de los departamentos afectados	Contemplado, en cierta medida, en el artículo 87, sobre usuarios de crédito afectados
Infraestructura	Intervención de infraestructura de competencia territorial cuando las entidades carezcan de capacidad	Contemplado en los artículos 84 y 85
Albergues temporales	Utilización de inmuebles y activos del FRISCO administrados por la SAE para albergues temporales, reasentamiento, centros de acopio y obras de infraestructura de emergencia	Contemplado en gran medida en el artículo 79
Donaciones	Obtención de nuevos recursos de origen no tributario, tales como donaciones, recursos de capital e ingresos de fondos especiales	Contemplado en los artículos 47 y 89

Tabla 5. Medidas anunciadas en el Decreto 1261 de 2026 y disposiciones de la Ley 1523 de 2012 que contemplan la misma finalidad. Fuente: elaboración propia.

El ejercicio muestra que buena parte de lo anunciado en materia de vivienda, educación, telecomunicaciones, infraestructura, albergues y donaciones encuentra respaldo, total o parcial, en el régimen ordinario. Las materias en que ese respaldo no existe son precisamente las sujetas a reserva de ley: las tributarias, las presupuestales y las fiscales.

En síntesis, los mecanismos ordinarios permiten conjurar de manera significativa la situación que sustenta la declaratoria, salvo en lo relativo a las medidas de orden tributario, presupuestal y fiscal, para las cuales el estado de emergencia sí resulta necesario por tratarse de materias sujetas a reserva de ley.

6.2El monto de recursos necesario para atender la emergencia no está debidamente acreditado

El juicio de suficiencia en materia de recursos exige comparar dos magnitudes: lo que se tiene y lo que se necesita. El Decreto 1261 no es claro en ninguna de las dos. Presenta como disponibilidad el saldo de una sola subcuenta del Fondo Nacional, omitiendo el saldo consolidado y el de los fondos territoriales; y lo contrasta con una estimación de pérdidas de origen privado que no distingue el costo de la atención inmediata del de la recuperación de largo plazo. Describe además los recursos ordinarios, de manera alternativa, como agotados o como insuficientes, sin precisar en qué monto. La Defensoría advierte entonces que el decreto no permite

establecer ni la magnitud real de los recursos requeridos ni la de los efectivamente disponibles..

La imposibilidad jurídica de obtener recursos por vía ordinaria —que el decreto sí acredita según se explica en el punto anterior— resuelve el cómo, no el cuánto. La Defensoría no sostiene que las medidas de orden tributario, presupuestal y fiscal sean improcedentes, sino que su necesidad y su alcance dependen de un dato que el decreto no ofrece, que el Gobierno está en condiciones de aportar y que la Corte puede requerir: la diferencia entre los recursos con que cuenta el sistema ordinario de gestión del riesgo de desastres y los que la atención de la calamidad efectivamente demanda.

El decreto invoca un saldo disponible de \$47.265.782.863. Esa cifra corresponde únicamente a la subcuenta principal de Manejo de Desastres del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y no al Fondo en su conjunto.

El Fondo Nacional es un fondo permanente que debe contener recursos suficientes para atender todos los procesos de gestión del riesgo, y se estructura con subcuentas por proceso: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, además del Fondo de Adaptación, que funciona como subcuenta con gerencia propia y hace parte de la misma política pública.

De acuerdo con los estados financieros publicados por Fiduprevisora, entidad que actúa como fiduciaria estatal, el patrimonio autónomo del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres registraba, a 30 de junio de 2026, \$503.828.220.148 en la cuenta de activo corriente y \$1.407.667.636.896 como activo total³⁶. La cifra invocada en el decreto equivale, entonces, a menos de una décima parte del activo corriente del Fondo.

La Defensoría no afirma que esos recursos estén jurídicamente disponibles en su totalidad para la atención de esta emergencia: precisamente por ello solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la información correspondiente, mediante oficio del 1.º de septiembre de 2026, sin que a la fecha se haya obtenido respuesta. Lo que la Entidad sostiene es que el decreto no ofrece esa información, y que sin ella no puede verificarse el tercer elemento del juicio de suficiencia en materia de recursos.

Tampoco existe una cifra pública consolidada y actualizada del saldo acumulado en los fondos territoriales de gestión del riesgo. Salvo Antioquia, las gobernaciones actúan según la emergencia del momento.

Departamento	Información disponible	Respuesta al oficio de la Defensoría
Norte de Santander	Asignación total al Fondo en la vigencia 2025: \$21.874 millones	Respondió
Caquetá	Certificado a 7 de mayo de 2026 por \$13.395 millones asignados al Fondo	Respondió
Cundinamarca	Asignación en 2025 de \$5.035 millones al Fondo	Respondió

³⁶ Fiduprevisora S.A., Estados financieros del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres a 30 de junio de 2026. Disponibles en https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2026/07/EEFF_2TRIM_2026_PUBLICACION.pdf

Departamento	Información disponible	Respuesta al oficio de la Defensoría
Chocó	Apropiación mínima anual del Fondo para 2026: \$1.750.905.000	Respondió
Valle del Cauca	La ordenanza de creación destina \$1.000 millones anuales	Sin respuesta
Sucre	\$39 millones en las cuentas específicas del fondo departamental	Sin respuesta
Antioquia	Asignación de \$38.000 millones con fondos del DAGRAN para atención del sismo	Sin respuesta
Caldas	Paquete financiero de \$300.000 millones dentro de la estrategia de reconstrucción	Respondió sin información financiera
Bolívar, Nariño, Santander, Tolima	Sin información financiera desagregada	Respondieron sin información o remitieron a Hacienda
Cauca, Risaralda, Huila, Quindío	Sin información financiera desagregada	Sin respuesta o sin dato

Tabla 4. Información disponible sobre disponibilidad presupuestal de los fondos territoriales de gestión del riesgo de desastres. Fuente: Defensoría Delegada para los Derechos en la Gestión del Riesgo de Desastres.

Lo que corresponde establecer es el monto total disponible en el Fondo, para que la afirmación de insuficiencia sea verificable.

La contrapartida tampoco está determinada. El decreto estima un impacto de "por lo menos 30 billones de pesos", pero no existe oficialmente una evaluación técnica y económica de los daños y pérdidas causados por el terremoto: ni la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres ni el Gobierno nacional han presentado estudios al respecto.

La aproximación disponible proviene del sector privado. La empresa *INGENIAR: Risk Intelligence* realizó una modelación catastrófica de pérdidas físicas directas en edificaciones e infraestructura para cinco departamentos –Chocó, Valle del Cauca, Risaralda, Quindío y Caldas–, que arroja aproximadamente \$30 billones, de los cuales cerca de \$24,5 billones corresponden a edificaciones y \$5,5 billones a infraestructura. Los propios autores advierten que se trata de una estimación temprana y modelada que no sustituye los procesos detallados de inspección y valoración de daños³⁷.

A ello se suma una precisión técnica relevante. El costo de la recuperación no equivale al valor de las pérdidas, pues no se trata solo de reponer lo que había, sino de incorporar los proyectos de desarrollo que deben implementarse a nivel local y regional.

En el decreto, además, el mismo valor de treinta billones se invoca en el juicio de inminencia como Pérdida Máxima Probable acumulada con período de retorno de 500 años del Atlas de Riesgo, que es una métrica de riesgo catastrófico y no una medida del daño causado por este sismo.

La Defensoría observa que ninguna de las magnitudes que exige el juicio de suficiencia sobre los recursos está determinado con claridad en el Decreto. El decreto presenta el saldo de una subcuenta como si fuera el del Fondo, y lo contrasta con una modelación privada de pérdidas que no desagrega la atención inmediata de la recuperación de largo plazo, y que describe

³⁷ *INGENIAR: Risk Intelligence*, evaluación citada. De las pérdidas modeladas, las mayores se concentran en Valle del Cauca, con cerca de 16 billones; en términos relativos, el Chocó presenta la mayor afectación en edificaciones, equivalente al 19,0 % del valor expuesto.

alternativamente los recursos ordinarios como agotados o como insuficientes, sin precisar en qué monto.

El instrumento que permitiría hacer ese contraste existe y está previsto en el régimen ordinario: el Plan de Acción Específico, que conforme a la Ley 1523 de 2012 debe formular la Unidad Nacional con la concurrencia de las entidades competentes, centrarse en la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas y sustentarse en los resultados de la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades. El artículo 3 del Decreto 1171 de 2026 lo ordenó expresamente. A la fecha, la información derivada de esos procesos continúa en consolidación³⁸.

En consecuencia, la Defensoría considera que la Corte deberá verificar:

- i. el saldo consolidado del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, desagregado por subcuenta, y el de los fondos territoriales;
- ii. la evaluación técnica y económica de los daños y pérdidas, desagregada entre atención inmediata, rehabilitación y recuperación;
- iii. la diferencia entre ambas magnitudes, que es la que habilita el ejercicio de las facultades extraordinarias;
- iv. una planeación de recursos plurianual, con estimación de cronogramas y directrices de prioridad del gasto por fases, articulada con los planes de acción específicos de los departamentos y municipios que declararon calamidad pública, de modo que haya coherencia en las acciones previstas, las fuentes de financiación, los plazos y las entidades responsables.

Esa determinación no puede circunscribirse a la atención inmediata. Debe comprender, conforme a un enfoque de derechos humanos, lo necesario para que la recuperación conduzca a soluciones duraderas, según se desarrolla en el numeral siguiente.

7. La clasificación rígida de las medidas admitidas en Estados de Emergencia es problemática desde un enfoque de derechos humanos y de soluciones duraderas. La prohibición de medidas estructurales no puede convertir la vulnerabilidad preexistente en criterio automático de exclusión.

La Defensoría solicita respetuosamente a la Corte precisar el alcance del criterio de clasificación de medidas fijado en la Sentencia C-191 de 2026, no para ampliar el ámbito de la emergencia, sino para evitar que su aplicación literal termine excluyendo las intervenciones indispensables para que la recuperación no reproduzca las condiciones de vulnerabilidad que explican la magnitud del daño.

En esa providencia, la Corte distinguió entre medidas de respuesta, rehabilitación, reconstrucción y estructurales: las dos primeras son compatibles con el estado de emergencia; las de reconstrucción lo son solo cuando el Gobierno demuestre que se encuentran directa y estrechamente relacionadas con la rehabilitación; y las estructurales, entendidas como

³⁸ Ley 1523 de 2012, artículos 61 y 62; Decreto 1171 de 2026, artículo 3.

aquellas orientadas a superar problemas preexistentes a la crisis, resultan incompatibles con los estados de excepción.

La Defensoría comparte el propósito de esa distinción que consiste en impedir que la excepcionalidad se convierta en vía ordinaria de gobierno. Sin embargo, considera que, aplicada como prohibición categórica, la regla resulta insuficiente ante desastres cuya gravedad está determinada por la interacción entre una amenaza sobreviniente y vulnerabilidades territoriales, sociales e institucionales preexistentes.

El carácter preexistente de una condición no resuelve por sí solo el problema de conexidad. Existen vulnerabilidades anteriores a la calamidad que son meramente concomitantes con ella, y existen otras que, pese a ser anteriores, contribuyen a explicar la intensidad de los daños, dificultan la recuperación o mantienen un riesgo concreto de prolongación o repetición de sus efectos.

La gestión del riesgo ofrece una razón adicional para efectuar esa precisión. Los desastres no pueden comprenderse únicamente a partir de la amenaza que los desencadena pues su intensidad depende también de las condiciones de exposición y vulnerabilidad física, social, económica, ambiental e institucional sobre las cuales aquella actúa.

De esa comprensión se desprende un estándar sustantivo para el proceso de recuperación: la reconstrucción no debe tener como medida necesaria la reproducción del estado fáctico anterior al desastre, sino el restablecimiento de **condiciones constitucionalmente admisibles**³⁹. Ese estándar impide que, al reparar aquello que el terremoto destruyó o hizo inhabitable, el Estado restablezca exactamente las condiciones que mantienen a las personas expuestas a un riesgo incompatible con sus derechos.

El estándar propuesto no contradice la Sentencia C-191 de 2026. La Defensoría encuentra que se deriva de ella. En esa providencia, la Corte definió la reconstrucción, con apoyo en estándares de Naciones Unidas, como el restablecimiento a mediano y largo plazo de las condiciones de vida, la infraestructura, los servicios y las actividades socioeconómicas afectadas a niveles iguales o superiores a los existentes antes de la crisis, mediante la restauración sostenible de infraestructura resiliente, servicios, viviendas y medios de vida.

La referencia a niveles superiores y a la resiliencia es determinante, en tanto la propia definición de la Corte no reduce la reconstrucción a reproducir las condiciones materiales anteriores al evento. Lo que la Defensoría solicita, por tanto, no es apartarse de la sentencia, sino aplicar su concepto de reconstrucción en los términos en que fue formulado.

A la misma conclusión conduce el régimen ordinario. El artículo 4, numeral 20, de la Ley 1523 de 2012 define la recuperación como las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, y precisa que

³⁹ Este parámetro ha sido empleado por esta Corporación en procesos de restablecimiento de los derechos de la población desplazada. Al efecto, Corte Constitucional, Auto 373 de 2016.

tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado.

Sería incongruente que el régimen ordinario de gestión del riesgo exigiera no reconstruir el riesgo, mientras la interpretación del artículo 215 obligara a restablecer exactamente las mismas condiciones, por considerar estructural cualquier intervención que las mejore. La prohibición de medidas estructurales debe impedir la utilización oportunista de la emergencia para implementar reformas ajenas al desastre, no impedir las modificaciones indispensables para que la recuperación sea segura, integral y duradera.

El caso de Armero es ilustrativo. El ya citado informe defensorial “Armero: ¿40 años de vulneración de derechos? Memoria y lecciones para la gestión del riesgo de desastres en Colombia”, publicado en noviembre de 2025 con base en trabajo documental, normativo y testimonial con población sobreviviente, concluye que el desastre no ha concluido. Persisten afectaciones a los derechos a la propiedad, a la identidad, al ambiente sano y a los derechos relacionados con el ordenamiento territorial. El informe documenta que las acciones de reubicación y reconstrucción se desarrollaron sin estrategia integral de ordenamiento territorial ni participación comunitaria, lo que derivó en reasentamientos improvisados, dispersos y carentes de servicios básicos, generando condiciones estructurales de vulnerabilidad que persisten hasta hoy.

El Informe constata que, aunque hubo avances normativos —la creación del Fondo Resurgir, del Sistema Nacional y la posterior adopción de la Ley 1523 de 2012—, las respuestas fueron fragmentadas, discontinuas y carentes de articulación territorial. El enfoque de derechos y de soluciones duraderas no permeó los sistemas de planeación, y la política siguió centrada en la gestión de eventos y no en la garantía de derechos antes, durante y después del desastre.

Conforme al Marco sobre Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos, una solución duradera no se alcanza con el retorno al lugar de origen ni con la restauración del estado de cosas anterior, sino que comprende, entre otros elementos, la seguridad, un nivel de vida adecuado, el acceso a medios de subsistencia, la restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio, la documentación personal y la participación en los asuntos públicos⁴⁰.

La Defensoría del Pueblo emplea esta noción de manera analógica. Aunque fue desarrollada para contextos de desplazamiento, resulta pertinente para valorar la respuesta estatal frente a desastres, en los que la pérdida de vivienda concurre con la pérdida de ingresos, la ruptura de redes sociales, la interrupción educativa y afectaciones psicosociales.

La lección que la Defensoría extrae es doble. De una parte, el instrumento excepcional existió y no bastó, porque lo que faltó vino después. De otra, un estado de excepción de treinta días es estructuralmente incapaz de

⁴⁰ Inter-Agency Standing Committee. (2010). IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons. Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement.

sostener un proceso de recuperación que, según la experiencia documentada, se extiende por décadas.

Esta consideración no elimina la subsidiariedad que gobierna el artículo 215. Por el contrario, exige aplicarla con mayor rigor. No toda vulnerabilidad relacionada con el territorio afectado habilita el ejercicio de poderes excepcionales. Corresponde al Gobierno demostrar una conexidad causal y funcional cualificada entre la medida y la calamidad, esto es, acreditar que la condición que pretende intervenir contribuyó de manera verificable a la magnitud del daño, que su mantenimiento impide una recuperación segura o que genera un riesgo concreto de extensión o repetición de los efectos del terremoto. Debe acreditar, además, que la decisión ha de adoptarse durante la emergencia porque los instrumentos ordinarios no ofrecen una respuesta suficientemente oportuna o adecuada.

Esta exigencia permite distinguir, adicionalmente, entre la temporalidad de la competencia excepcional y la duración de la recuperación. El artículo 215 habilita temporalmente al Gobierno para adoptar las decisiones extraordinarias indispensables para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; ello no implica que todas las actuaciones deban concluir durante los treinta días de la declaratoria. Una medida excepcional puede remover un obstáculo jurídico urgente, habilitar recursos, determinar suelo seguro, iniciar una reubicación o establecer criterios de reconstrucción resiliente, mientras su ejecución posterior continúa mediante los mecanismos presupuestarios, administrativos y de planeación ordinarios.

Este estándar resulta especialmente relevante respecto de la vivienda, el retorno, la reubicación y la integración local. La Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos ha señalado que la relocalización frente a desastres debe operar como último recurso, después de examinar razonablemente medidas de reducción del riesgo, y debe estar precedida por evaluaciones de vulnerabilidad, planeación, participación y protección de derechos⁴¹. En determinadas circunstancias, por tanto, intervenir el riesgo no constituye una política paralela a la recuperación sino una condición para que el retorno o la reconstrucción sean constitucionalmente posibles.

De conformidad con lo anterior, la Defensoría propone precisar el contenido de la Sentencia C-191 de 2026, a partir de un enfoque de derechos humanos y de soluciones duraderas⁴². La Sentencia C-191 de 2026 debe aplicarse

⁴¹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, A/HRC/56/47, 2024. La Relatora prioriza medidas de adaptación, mitigación y prevención para preservar asentamientos cuando ello sea posible, y exige evaluación de vulnerabilidad y riesgo, consultas efectivas y salvaguardas de derechos, identidad cultural, tierras y recursos.

⁴² Las soluciones duraderas comprenden los medios de subsistencia, el albergue, la documentación y los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad. Los Principios Rectores sobre el Reasentamiento, presentados por el Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada ante el Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2026 (A/HRC/61/43), precisan que el objetivo del reasentamiento debe ser restablecer plenamente las vidas de las personas desplazadas y mejorarlas de manera justa y equitativa, en consonancia con el desarrollo sostenible. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Principios Rectores sobre el Reasentamiento, anexo al Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, A/HRC/61/43, presentado en marzo de 2026 conforme a la resolución 55/11 del Consejo. Sobre el Marco de Soluciones Duraderas, Comité

preservando su propósito de impedir que la excepción sustituya al gobierno ordinario, pero evitando convertir la vulnerabilidad preexistente en un criterio automático de exclusión. Corresponde distinguir entre problemas estructurales simplemente antecedentes, cuya superación permanece fuera de la emergencia, y vulnerabilidades preexistentes causalmente integradas al desastre, cuya intervención puede resultar indispensable para alcanzar condiciones constitucionalmente admisibles de rehabilitación, impedir la extensión de los efectos y evitar la reproducción del riesgo.

8. Un llamado a adoptar una visión expansiva y no reduccionista de las necesidades de la población que sufrió afectaciones en el ejercicio de sus derechos

Para la Defensoría, las necesidades de la población que sufrió afectaciones en el ejercicio de sus derechos no pueden abordarse desde una visión reduccionista. La experiencia del país en materia de desplazamiento forzado así lo confirma. Desde la Ley 387 de 1997 la política pública no estuvo jurídicamente reducida a la ayuda humanitaria: previó los componentes de prevención, asistencia humanitaria y estabilización socioeconómica, esta última vinculada con generación de ingresos, tierras, vivienda, educación, salud e integración mediante retorno o reubicación. Sin embargo, la existencia formal de esas etapas no garantizó su articulación efectiva⁴³.

La evidencia disponible mostró tempranamente que la vulnerabilidad podía aumentar una vez terminada la ayuda humanitaria, cuando todavía no se habían consolidado estrategias de estabilización, razón por la cual se recomendó integrar, desde el diseño, la emergencia y la recuperación económica⁴⁴. Y la evidencia posterior confirmó la profundidad del problema: la IV Encuesta Nacional de Verificación encontró que el 76,1% de los hogares con personas desplazadas se hallaba en pobreza monetaria y el 40,3% en pobreza extrema, cifras que ascienden al 80,6% y al 44% donde la jefatura es femenina, y concluyó que el avance de trece años se dio especialmente en el acceso nominal a ciertos servicios y prestaciones públicos, mas no necesariamente en su efectividad, oportunidad y calidad, de modo que esa población sigue siendo la más vulnerable entre las vulnerables del país⁴⁵.

Ello no significa que la asistencia humanitaria sea inadecuada, sino que cumple una función distinta: su objeto es impedir pérdidas adicionales y garantizar mínimos inmediatos, pero no está diseñada para reconstruir por sí sola los activos económicos, sociales y productivos que permiten

Permanente entre Organismos (IASC), Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, abril de 2010.

⁴³ Corte Constitucional, Autos 008 de 2009, 219 de 2011 y 373 de 2016.

⁴⁴ Ibáñez, A. M., y Moya, A. (2007). La población desplazada en Colombia: examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Departamento Nacional de Planeación.

⁴⁵ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2024). La persistencia del estado de cosas inconstitucional a veinte años de la Sentencia T-025 de 2004: IV Encuesta Nacional de Verificación sobre el Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada. CODHES, pág. 55. El universo de la encuesta lo constituyen los hogares incluidos en el Registro Único de Víctimas, de modo que las cifras constituyen un piso y no un techo de la afectación.

recuperar autonomía. El desplazamiento puede erosionar simultáneamente activos físicos, productivos, humanos, sociales y psicológicos, y generar trampas de pobreza persistente; las respuestas aisladas resultan insuficientes por la interacción entre las distintas dimensiones de la pérdida⁴⁶. El paralelo es pertinente para los desastres, sin pretender equiparar jurídicamente el desplazamiento por el conflicto con el ocasionado por un terremoto: en ambos contextos la pérdida de vivienda puede concurrir con pérdida de ingresos, ruptura de redes sociales, interrupción educativa, afectaciones psicosociales y desplazamiento hacia nuevos territorios.

En el plano internacional, el Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas sostuvo que la respuesta humanitaria debe sentar las bases de las soluciones lo antes posible, y que los actores de desarrollo, reducción del riesgo de desastres y adaptación deben involucrarse desde etapas tempranas para reducir vulnerabilidades y aumentar la resiliencia⁴⁷. Respuesta inmediata y solución duradera no son, por tanto, compartimentos temporalmente incomunicados.

Reducirlas a la asistencia humanitaria inmediata desconoce que el daño se prolonga. Reducirlas al horizonte de treinta días de la emergencia desconoce que la restitución de los derechos requiere años. Y reducir las a categorías administrativas de fase desconoce que, para quien perdió su vivienda, su escuela o su medio de vida, la separación entre respuesta, rehabilitación y reconstrucción carece de sentido.

Pero la conclusión que de allí se sigue no es que la emergencia deba extenderse indefinidamente, sino que el ordenamiento ya previó el instrumento de largo plazo que la emergencia no puede sostener. El artículo 64 de la Ley 1523 de 2012 permite que el régimen especial continúe durante la rehabilitación y la reconstrucción aun después de terminada la situación de desastre, y el Plan de Acción Específico que ordena el Decreto 1171 de 2026 debe centrarse justamente en esas fases.

La falla histórica se explica por ausencia de instrumentos ordinarios preventivos y robustos para atender afectaciones de grandes magnitudes, pero también por falta de articulación entre ellos y las medidas decretadas en ejercicio de estados de excepción. El informe de la Defensoría sobre Armero lo documenta con claridad: hubo un fondo de reconstrucción, hubo avances normativos, y aun así las respuestas fueron fragmentadas y discontinuas, porque cuando venció el instrumento excepcional la política ordinaria no asumió lo que quedaba pendiente.

De ahí que lo que la Defensoría solicita sea una sinergia efectiva entre las medidas de emergencia y las ordinarias. Las primeras deben atender con perspectiva de derechos humanos y enfoque de soluciones duraderas que no se postergan a una etapa posterior, lo que no admite espera y habilitar

⁴⁶ Ibáñez, A. M., Moya, A., y Velásquez, A. (2022). Promoting recovery and resilience for internally displaced persons: Lessons from Colombia. *Oxford Review of Economic Policy*, 38(3), 595-624.

⁴⁷ Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas (2021). Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro.

aquello que el régimen ordinario no permite por estar sujeto a reserva de ley. Las medidas ordinarias del régimen del desastre, el Plan de Acción Específico y la política pública de gestión del riesgo deben asumir, también con enfoque de derechos, y de manera sostenida, la recuperación que la emergencia no puede sostener. Ninguna de las dos basta por sí sola.

9. Conclusiones y solicitudes

Frente al presupuesto fáctico, la Defensoría del Pueblo concluye que el sismo del 10 de agosto de 2026 fue un hecho sobreviniente y extraordinario. Pero el examen de sus efectos deja dos constataciones: que la declaratoria cubrió territorios sin afectación acreditada, y que la magnitud del daño se explica por una vulnerabilidad que el régimen ordinario debió reducir. Lo primero exige precisar el ámbito de las facultades; lo segundo, corregir una política pública que no logró prevenir.

Frente al juicio valorativo, la Defensoría concluye que la gravedad de la calamidad está acreditada, pero que, si bien el decreto reconoce que el sismo afectó con mayor intensidad a determinadas poblaciones, no traduce ese reconocimiento en criterio de diseño de las medidas, y omite por completo la dimensión étnica de los territorios afectados.

Frente al juicio de suficiencia, el examen de los mecanismos ordinarios y de los recursos disponibles arrojó tres constataciones. Que el régimen de la Ley 1523 de 2012 ofrece instrumentos más amplios de los que el decreto reconoce, incluidos los que permiten sostener la recuperación una vez vencida la emergencia. Que no está determinado cuántos recursos tiene el Estado ni cuántos requiere para atender la calamidad. Y que la clasificación de medidas fijada en la Sentencia C-191 de 2026, aplicada sin matices, excluiría aquellas intervenciones que permitirían soluciones duraderas.

Con fundamento en lo expuesto, la Defensoría del Pueblo

DEFIENDE

El uso excepcional y limitado de las facultades derivadas del estado de emergencia económica, social y ecológica. Frente a desastres como el sismo del 10 de agosto de 2026, dichas facultades no sustituyen al régimen ordinario de gestión del riesgo, sino que deben articularse con él. Igualmente, que las medidas adoptadas en su desarrollo respondan a un enfoque de derechos humanos que incorpore un tratamiento diferencial respecto de los sujetos de especial protección constitucional y de las comunidades étnicas de los territorios afectados, y que se oriente al restablecimiento de condiciones constitucionalmente admisibles para el logro de soluciones duraderas.

En virtud de lo anterior, solicita respetuosamente a la Corte Constitucional:

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 1261 del 19 de agosto de 2026, en cuanto la declaratoria satisface los presupuestos fáctico y valorativo del artículo 215 de la Constitución Política, y el de suficiencia respecto de las materias sujetas a reserva de ley.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 1 del Decreto 1261 de 2026, modificado por el Decreto 1348 de 2026, en el entendido de que el ámbito territorial de la emergencia comprende únicamente los municipios que, según los reportes situacionales de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, registraron afectaciones derivadas del sismo del 10 de agosto de 2026, y aquellos respecto de los cuales pueda demostrarse, de manera precisa, una afectación concreta derivada del mismo fenómeno.

Tercero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 3 del Decreto 1261 de 2026, en el entendido de que las medidas que se adopten en desarrollo del estado de emergencia deberán incorporar transversalmente un **enfoque diferencial e interseccional** que permita identificar y responder a las barreras, riesgos y afectaciones particulares que enfrenten los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, las personas mayores, las personas con discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional, y un **enfoque étnico** respecto de los pueblos étnicos presentes en los territorios afectados.

Cuarto. PRECISAR que, cuando las medidas legislativas de desarrollo o las actuaciones previstas para su implementación sean susceptibles de producir una **afectación directa** sobre comunidades étnicamente diferenciadas, deberán garantizarse sus derechos de participación y, cuando se configuren los presupuestos definidos por la Constitución, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental a la **consulta previa**. Lo anterior no impedirá la adopción inmediata de las actuaciones estrictamente indispensables para proteger la vida y la integridad personal y satisfacer necesidades humanitarias impostergables.

Quinto. Declarar que el presupuesto de suficiencia se satisface respecto de las materias sujetas a reserva de ley y **VERIFICAR**, con fundamento en las pruebas obrantes en el expediente o en las que decrete, la insuficiencia de los recursos ordinarios, el carácter indispensable de los recursos extraordinarios y el monto requerido para la atención de la emergencia.

Sexto. PRECISAR, conforme a un enfoque de derechos humanos, que la prohibición de adoptar medidas estructurales no excluye las intervenciones indispensables para que la recuperación conduzca a soluciones duraderas y no reproduzca las condiciones de vulnerabilidad que explican la magnitud del daño, siempre que el Gobierno nacional acredite su conexidad causal y funcional con la calamidad, la insuficiencia concreta de los medios ordinarios y su proporcionalidad.

Lo anterior no habilita la solución general de déficits históricos ajenos a los daños causados o agravados por el terremoto; las transformaciones cuya ejecución exceda funcionalmente la emergencia deberán incorporarse a los instrumentos ordinarios de planificación, financiación y gestión.

Séptimo. EXHORTAR al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que revisen y ajusten la política pública de gestión del riesgo de desastres en tres dimensiones: **(i) prevención y reducción del riesgo**, con particular atención a la reducción de la vulnerabilidad en zonas de amenaza

sísmica alta, la exigibilidad de las normas de sismorresistencia en edificaciones existentes, el reforzamiento estructural de la infraestructura esencial y la incorporación del riesgo sísmico en los instrumentos de ordenamiento territorial; **(ii) capacidad ordinaria de respuesta**, mediante el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de su financiación y de las capacidades territoriales, de manera que el régimen ordinario esté en condiciones de atender afectaciones de alta magnitud sin que resulte indispensable acudir a la declaratoria de estados de excepción; y **(iii) recuperación con enfoque de derechos y soluciones duraderas**, mediante la previsión de instrumentos ordinarios que aseguren la continuidad de la atención una vez terminada la emergencia.

Octavo. EXHORTAR al Gobierno Nacional para que adopte y ejecute el Plan de Acción Específico previsto en el artículo 3 del Decreto 1171 de 2026 con enfoque de derechos humanos, incorporando una planeación de recursos plurianual para las vigencias 2026, 2027 y 2028, con estimación de cronogramas y directrices de prioridad del gasto por fases, articulada con los planes de acción específicos de los departamentos y municipios que declararon calamidad pública; y disponga expresamente, conforme al artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, la continuidad del régimen especial durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción, de modo que la terminación de la emergencia no signifique la interrupción de la atención.

Noveno. EXHORTAR al Gobierno Nacional para que garantice que la atención de las personas afectadas se determine por criterios objetivos de afectación y no por el perímetro de la declaratoria, asegurando la inclusión en el Registro Único de Damnificados de quienes acrediten afectación derivada del sismo, y precisando la articulación entre ese registro y el Registro Único de Desplazamiento Ambiental creado por la Ley 2577 de 2026, cuya implementación se encuentra pendiente.



PAULA CRISTINA APONTE URDANETA
Defensora del Pueblo (E)

Anexo: Información sistematizada sobre afectaciones a derechos fundamentales proporcionada por las Defensorías Regionales de las zonas más afectadas.

Proyectado por: Juanita López Patrón, Gonzalo Ramírez Cleves, Sebastián Lalinde, Yeimi Johana Pinilla Arroyave y Andrés Alba, de la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales.

Revisado para firma por: Luz María Sánchez Duque, Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales; y de la Defensora del Pueblo.

Quienes tramitamos, proyectamos y revisamos declaramos que el documento lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.