

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
RESOLUCIONES

RESOLUCIÓN NÚMERO 1088 DE 2025

(octubre 24)

por medio de la cual se excepciona por inconstitucionalidad el artículo 1º del Decreto número 1810 de 2023 do la UNGRD y se dictan otras disposiciones.

El Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), en uso de sus atribuciones constitucionales legales y reglamentarias en particular las conferidas por el artículo 11 del Decreto Ley 4147 de 2011 y los artículos 11 y 18 de la Ley 1523 de 2012, y

CONSIDERANDO:

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

Que el artículo 4º de la Constitución Política dispone que la misma es norma de normas y, por lo tanto, en todo caso de incompatibilidad entre esta y cualquier otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Que el artículo 5º de la Constitución Política dispone que “el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”.

Que el artículo 13 de la Constitución Política, prescribe la igualdad como un derecho fundamental dentro del ordenamiento jurídico, correspondiéndole al Estado promover acciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

Que el artículo 42 de la Constitución Política reconoce a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad y ordena al Estado garantizar la protección integral de la misma.

Que los artículos 44 y 46 de la Constitución Política disponen que la familia, la sociedad y el Estado deben concurrir en la protección y asistencia de la niñez y la adultez mayor.

Que el artículo 43 de la Constitución Política indica que es obligación del Estado apoyar de manera especial a las madres cabeza de hogar y reconoce el derecho al subsidio alimentario de las mujeres embarazadas que se encuentren desempleadas o desamparadas.

Que el artículo 44 de la Constitución Política dispone que gozar de una alimentación equilibrada, corresponde a un derecho fundamental de la niñez.

Que el artículo 46 de la Constitución Política dispone el derecho al subsidio alimentario de las personas de la tercera edad que se encuentren en estado de indigencia.

Que, de acuerdo con las sentencias T-818 de 2000, T-651 de 2008, T-738 de 2011, T-144 de 2021 y T-306 de 2024, entre otras, de la Corte Constitucional, el mínimo vital “constituye una precondition para el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de la persona y en una salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia, puesto que sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales, como los correspondientes a alimentación, salud, educación o vestuario”.

Que la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres fue adoptada por medio del artículo 1º de la Ley 1523 de 2012, definiéndola como “(...) un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.

Que la gestión del riesgo de desastres, de acuerdo con el parágrafo 1º del artículo 1º de la Ley 1523 de 2012, “se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo”.

Que el principio de protección de la gestión del riesgo, contemplado en el numeral 2 del artículo 3º de la Ley 1523 de 2012, dispone que “Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental”.

Que el Decreto Ley 4147 de 2011 creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), la cual, según su artículo 3º, tiene por objeto “dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del [SNGRD]¹”.

Que actuando en el marco del régimen jurídico de la gestión del riesgo de desastres dado en la Ley 1523 de 2012, el Presidente de la República, por medio del Decreto número 2113 de 2022, declaró por un término de 12 meses una situación de desastre en todo el territorio nacional como consecuencia de los efectos del fenómeno de La Niña, la cual fue prorrogada por otros 12 meses por medio del Decreto número 1810 de 2023.

Que el parágrafo del artículo 64 de la Ley 1523 de 2012 permite prorrogar una declaratoria de desastre una sola vez por un término de hasta 12 meses.

Que de conformidad con el parágrafo del artículo 64 de la Ley 1523 de 2012 los términos de vigencia de la declaratoria de desastre empiezan a contarse desde el día siguiente de la expedición del decreto que declaró la situación de desastre.

¹ Artículo 1º, Parágrafo 2º de la Ley 1523 de 2012. Para todos los efectos legales, la gestión del riesgo incorpora lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos.

Que de acuerdo con el artículo 67 del Código Civil, “el primero y último día de un plazo de meses o años deberán tener un mismo número en los respectivos meses”.

Que teniendo en cuenta que la situación de desastre nacional fue declarada el 1º de noviembre de 2022 y fue prorrogada por 12 meses, su vigencia comienza a contarse desde el 2 de noviembre de 2022 y culmina el día 2 de noviembre de 2024.

Que por medio del artículo 4º del Decreto número 2113 de 2022, el presidente de la República implementó varias líneas de intervención para la respuesta humanitaria de las personas afectadas, dentro de las cuales se encuentra la “Línea de intervención 1.2 Hambre cero y empleo de emergencia”.

Que en cumplimiento a la precitada línea de intervención, la UNGRD expidió la Resolución 1268 del 26 de diciembre de 2022, por medio de la cual se ordenó la entrega de una ayuda económica por una única vez por un valor de Quinientos Mil Pesos (\$500.000,00) moneda corriente a los jefes y las jefas de hogar de las familias damnificadas que estuvieran inscritas en el Registro Único Nacional de Damnificados (RUNDA) y que resultaren potenciales beneficiarios para recibir una transferencia monetaria directa de carácter humanitaria dadas sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Que la parte considerativa de la Resolución número 1268 de 2022 indica que la ayuda económica ordenada por medio de dicho acto administrativo representa una protección al mínimo vital con el fin de “proveer alimentos sanos y nutritivos en cantidad suficiente, para las necesidades de dieta y preferencias alimentarias de las comunidades en emergencia que lo requieran”, de acuerdo con lo dispuesto en la estrategia nacional de respuesta a la emergencia y las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-458 de 1997, SU-111 de 1997, SU-225 de 1998, T-011 de 1998, T-1001 de 1999, C-776 de 2003, T-025 de 2004, T-189 de 2009, T-865 de 2009, T-007 de 2015.

Que la UNGRD expidió la Resolución número 1110 del 28 de noviembre de 2022, mediante la cual se “crea y se da apertura al Registro-Único Nacional de Damnificados (RUNDA) en el marco del Decreto número 2113 de 2022” con el propósito de “consolidar la información oficial de la población damnificada por los efectos derivados de la situación de desastre asociado a la ocurrencia del actual fenómeno La Niña que dieron motivo a la Declaratoria de Situación de Desastre do Carácter Nacional”.

Que de acuerdo con el artículo 5º de la Resolución número 1110 de 2022, “el procedimiento para el registro único nacional de damnificados seguirá lo establecido en el artículo 2º de la Resolución número 1190 de 2016 de la UNGRD”.

Que de conformidad con lo dispuesto por el literal b) del artículo 2º de la Resolución número 1190 de 2016, el cual modificó el artículo 4º de la Resolución número 1256 de 2013 y sus párrafos, “el ingreso y la digitación de la información de los damnificados estará a cargo exclusivamente de las entidades territoriales a través de los Consejos Departamentales o Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, quienes son responsables de la veracidad, confiabilidad y fidelidad de la información”.

Que, en igual sentido, el inciso 2º del artículo 3º de la Resolución número 1190 de 2016, el cual modifica el artículo 8º de la Resolución número 1256 de 2013, dispone que el “ingreso y las modificaciones al registro es responsabilidad de la entidad territorial y cada registro debe estar soportado por el censo correspondiente elaborado por el Consejo Municipal o Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres y sus organismos operativos.”

Que de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, los gobernadores y los alcaldes “son conductores del Sistema Nacional [de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD] en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”.

Que conforme al parágrafo 1º del artículo 13 de la Ley 1523 de 2012, “los Gobernadores como jefes de la administración seccional tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio”.

Que según el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, “el alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”.

Que, con el fin de garantizar la publicidad, participación y transparencia en la actuación, con el debido respeto de la autonomía territorial, el artículo 7º de la Resolución número 1110 de 2022 dispuso como mecanismo de control que, “En caso de que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) tenga indicios de información errónea, fraude, omisión, exclusión y/o segregación, presentada en el registro realizado por los consejos territoriales, se conformará una comisión ad hoc a efectos de proceder a la evaluación y a generar los reportes que permitan el ajuste de la información y tomar las medidas pertinentes según el caso”.

Que, en consecuencia, por medio del numeral 2 del artículo 2º de la Resolución número 018 del 11 de enero de 2023 de la UNGRD, se dispusieron las siguientes competencias de la Comisión ad hoc del RUNDA:

a. Informe de inconsistencias, errores, indicios de fraude, omisión o exclusión de registros, por parte del delegado de la UNGRD o de los trabajos de depuración y corrección;

b. Determinación de las tipologías de errores, fraudes, omisiones o exclusiones;

c. Adopción de medidas para la depuración y corrección de errores, fraudes, omisiones o exclusiones.”

Que por medio de la Resolución número 0550 del 8 de junio de 2023 de la UNGRD, se formalizó “el cierre del Registro Único Nacional de Damnificados (RUNDA), en el marco del Decreto número 2113 de 2022”, a partir de las 00 horas del 1º de mayo de 2023, prohibiendo incluir nuevas personas en dicho registro desde tal fecha.

Que, en consecuencia, las modificaciones extemporáneas (del 1º de mayo de 2023 en adelante) realizadas durante la vigencia de la declaratoria de desastre (hasta el 1º de noviembre de 2024) podían dar lugar al reconocimiento de nuevos damnificados, siempre y cuando éstos

hubieran solicitado su inscripción antes del cierre del RUNDA y sus datos hayan sido reportados de forma errónea por parte del ente territorial.

Que la UNGRD, previa verificación estadística del RUNDA, encontró múltiples inconsistencias que fueron notificadas reiteradamente a los entes territoriales con el fin de que validaran, corrigieran y actualizaran la información correspondiente, con el fin de garantizar la efectividad de la política pública y la protección al mínimo vital de los damnificados por medio de la entrega del subsidio de jefes y jefas, tal y como se observa en el anexo 1 del presente acto administrativo.

Que, según reporte final de la Comisión *ad hoc* para el RUNDA, contenido en el Acta número 10 de la misma, con corte al 2 de noviembre de 2024², aún existen 84.194 jefes y jefas de hogar respecto de quienes no fueron subsanadas las inconsistencias identificadas, así:

DEPARTAMENTOS	INCONSISTENCIAS ¹⁹						Total general
	El Tipo de Documento no es CC	Número de documento duplicado	Más de un jefe cabeza de hogar en el formulario	Falta identificar el jefe cabeza de hogar en el formulario	Problema con la vigencia del documento	Inconsistencia y/o número	
MUNICIPIOS							
LA GUAYAQUIL	1	4	395	115	264	13.072	13.851
CHOCÓ	4	28	254	371	292	9.442	10.991
BOLÍVAR	7	15	205	160	597	6.293	7.777
SUCRE	1	11	790	439	321	5.726	6.708
CÓRDOBA	2	11	474	136	145	5.267	6.025
MAGDALENA	2	29	94	214	287	4.993	5.639
CAUCA	18	4	136	68	163	4.459	4.828
CESAR	1	7	127	212	56	3.357	3.760
CUNDINAMARCA							
VALLE DEL CAUCA	1	2	167	145	285	3.995	4.494
ATLÁNTICO							
ARAUCA							
ANTIOQUIA	7		88	59	66	3.070	3.395
TOLIMA			46	44	69	2.309	2.474
SANTANDER			17	4	24	2.408	2.453
HARINÓ			41	99	38	2.394	2.415
NORTE DE SANTANDER			97	32	158	1.640	1.897
FUTURO	2		70	64	87	1.665	1.831
CAJETÁ			25	47	60	1.410	1.557
HUILA			63	48	82	1.253	1.449
BOHÍA			52	32	35	1.143	1.264
RIOBALTA			3	226	3	547	779
CAJAMARCA			5	37	24	494	597
META	8		5	22	18	447	497
GUAVIARE			6	7	17	450	470
VICHADA			2	176	35	191	402
BOGOTÁ D. C.	2	2	7	1	21	245	303
CASANARE			1	5	21	264	290
Total general	43	143	2.826	2.745	3.120	75.521	84.194

Que cada una de dichas inconsistencias representa un posible hogar que, pudiendo tener el derecho a recibir la ayuda económica pecuniaria, no la obtuvo por causas ajenas a la voluntad de sus jefes y jefas.

Que dada la pérdida de vigencia de los Decretos números 2113 de 2022 y 1810 de 2023, no pueden generarse nuevas obligaciones con fundamento en dichas normas y por lo tanto ha entrado en proceso de liquidación la subcuenta Colombia Vital del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la cual fue creada para enfrentar las consecuencias del fenómeno de La Niña 2021.

Que, independientemente de la pérdida de vigencia de los Decretos número 2113 de 2022 y 1810 de 2023, persiste la obligación de responder ante las personas que no fueron reconocidas como damnificadas teniendo derecho a ello habiéndolo exigido por medio de la solicitud de su inscripción en el RUNDA.

Que, dado el proceso de liquidación de los recursos de la subcuenta Colombia Vital del FNGRD, la única forma en que la UNGRD puede enfrentar la problemática expuesta con el fin de satisfacer los objetivos de la política pública de protección a los damnificados es exceptuando por inconstitucional la pérdida de vigencia de la declaratoria de desastre de los Decretos números 2113 de 2022 y 1810 de 2023, exclusivamente frente a aquellos casos de inconsistencias en el RUNDA y únicamente hasta la liquidación definitiva de la subcuenta Colombia Vital o hasta que se agoten los recursos disponibles en el CDP 22-2209 del 27 de diciembre de 2022 con el cual se garantizó el respaldo presupuestal para el programa de jefes y jefas de hogar (lo que suceda primero), toda vez que la estricta aplicación de la pérdida de vigencia indicada constricta directamente con las disposiciones constitucionales que protegen la vida digna de aquellas personas que tenían derecho a recibir el subsidio y no lo lograron como consecuencia de la omisión de los entes territoriales.

Que la extensión de la vigencia de la declaratoria de desastre hasta la liquidación de la subcuenta Colombia Vital o el agotamiento de los recursos del CDP 22-2209 encuentra sustento en la interpretación jurisprudencial de la Corte Constitucional, que ha reconocido la necesidad de garantizar la protección del mínimo vital de las poblaciones afectadas por desastres naturales, como lo hizo en la Sentencia T-269 de 2015, en la cual se ordenó la inaplicación de disposiciones legales que limitaban la continuidad de medidas excepcionales, asegurando que la asistencia estatal se mantuviera hasta que las condiciones de vulnerabilidad fueran efectivamente superadas.

Que la medida acá tomada tiene un antecedente directo en la Sentencia T-648 de 2013, la cual tuteló con efectos *inter communis* el derecho al debido proceso de los damnificados por el fenómeno de La Niña 2011 que no recibieron un subsidio estatal por omisiones en el levantamiento del registro “reunidos”, ordenando a la UNGRD y a los municipios subsanar dicha irregularidad rehaciendo el proceso administrativo respectivo por un término de 6 meses.

Que la Sentencia T-269 de 2015 también es un precedente directo de una excepción de inconstitucionalidad frente a la vigencia de una declaratoria de desastre, en la cual la Corte Constitucional, tutelando el derecho de personas que no fueron reasentadas teniendo derecho a ello, ordenó “*INAPLICAR POR INCONSTITUCIONAL el artículo 92 de la Ley 1523 de 2012 para el caso específico del Volcán Galeras. En este sentido, revivir la declaratoria de desastre sobre la zona de influencia del Volcán y habilitar los mecanismos jurídicos especiales de atención, coordinación y asignación presupuestaria que contempla la Ley 1523 de 2012*”.

Que la Corte Constitucional, en la Sentencia T-681 de 2016, indicó que la excepción de inconstitucionalidad procede cuando “en virtud de la especificidad de las condiciones del caso

particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental. En otras palabras, puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.

Que la Corte Constitucional, en la Sentencia T-144 de 2021, dispuso que la excepción de inconstitucionalidad es “una herramienta a la que pueden acudir tanto operadores jurídicos como autoridades administrativas en los eventos en que detecten una contradicción evidente entre la disposición aplicable y las normas de orden constitucional. Herramienta que tiene por finalidad proteger, en un caso concreto y con efecto *inter partes*, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política”.

Que los precedentes citados tanto en relación con la protección efectiva de los derechos de las personas afectadas por una situación de desastre como respecto de la excepción de inconstitucionalidad, evidencian que esta última es un mecanismo válido para garantizar la protección del mínimo vital de aquellas, cuando la aplicación estricta de una norma impide el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad y protección especial a poblaciones vulnerables. En este sentido, la inaplicación de la pérdida de vigencia de la declaratoria de desastre en casos de inconsistencias en el Registro Único Nacional de Damnificados (RUNDA) se ajusta a la doctrina constitucional, asegurando la efectividad de la política pública de gestión del riesgo y la reparación de los derechos de los damnificados.

Que por medio del Acta número 14 del 22 de mayo de 2025 de la Comisión *ad hoc* del Registro Único Nacional de Damnificados (RUNDA) se decidió aplicar una excepción de inconstitucionalidad a la pérdida de vigencia del Decreto número 2113 de 2022 con el fin de salvaguardar y proteger efectivamente el mínimo vital de las personas damnificadas por el fenómeno de La Niña 2021.

Que, en virtud de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1º. *Excepción de inconstitucionalidad.* Inaplíquese por inconstitucional el artículo 1º del Decreto número 1810 de 2023, por medio del cual se prorrogó la declaratoria de desastre efectuada por el Decreto número 2113 de 2022, en el sentido de extender su vigencia hasta la liquidación definitiva de la subcuenta Colombia Vital del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres o hasta agotar los recursos del CDP 22-2209 del 27 de diciembre de 2022, lo que suceda primero, y exclusivamente respecto de las inconsistencias en las inscripciones en el Registro Único Nacional de Damnificados (RUNDA) con corte al 2 de noviembre de 2024 y cuya responsabilidad recae en el ente territorial encargado de ingresar la información, con el fin de subsanar las mismas y garantizar el reconocimiento y entrega de la ayuda económica pecuniaria dispuesta en la Resolución número 1268 de 2022 de la UNGRD, así como para garantizar la protección efectiva por parte del Estado frente a la afectación al mínimo vital que tuvieron que soportar jefes y jefas de hogar como consecuencia del fenómeno de la Niña 2021.

Parágrafo. Se entenderá liquidada la subcuenta Colombia Vital del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cuando la junta directiva del mismo haya ordenado el traslado de los recursos a la subcuenta principal, momento en el cual procederá a liberarse el CDP 22-2209 del 27 de diciembre de 2022 en caso de que aún cuente con recursos, y para lo cual se contará con un término no superior a 6 meses desde la expedición del presente acto administrativo.

Artículo 2º. *Medidas especiales.* Para la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad dispuesta en el artículo anterior, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) requerirá a los entes territoriales identificados en el anexo 1 del presente acto administrativo, solicitándoles la respectiva actualización de datos conforme a las inconsistencias identificadas y comunicadas por la UNGRD.

Una vez realizada la actualización del RUNDA, la UNGRD reconocerá la ayuda económica pecuniaria dispuesta en la Resolución número 1268 de 2022 a los jefes y jefas de hogar que hayan solicitado su inscripción desde el 1º de agosto de 2021 hasta el 30 de abril de 2023 y la misma haya sido realizada con ocasión de lo dispuesto en el presente acto administrativo.

Artículo 3º. *Condición resolutoria tácita.* En caso de no cobrar la ayuda económica pecuniaria dispuesta en la Resolución número 1268 de 2022 a los jefes y jefas de hogar que hayan solicitado su inscripción desde el 1º de agosto de 2021 hasta el 30 de abril de 2023 y la misma haya sido realizada con ocasión de lo dispuesto en el presente acto administrativo.

Artículo 4º. *Responsabilidad.* Los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD), en cabeza de los respectivos alcaldes, siguen siendo la única instancia responsable del diligenciamiento veraz de las planillas, la inclusión total de las personas damnificadas y la subsanación de inconsistencias, así como del acompañamiento en el proceso de pago a los beneficiarios.

Los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) deberán garantizar el derecho al debido proceso y el conocimiento del contenido del presente acto administrativo a las personas que presentaron inconsistencias en su registro.

La falsedad u omisión en los reportes de información por parte de algún ente territorial, podrá acarrear responsabilidades penales, fiscales o disciplinarias.

Artículo 5º. *Publicidad.* Publíquese la presente resolución en la página web de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en la página web de las gobernaciones y alcaldías cobijadas por lo dispuesto en el presente acto administrativo y en el *Diario Oficial*.

Artículo 6º. *Vigencia.* La presente resolución rige a partir de su fecha de publicación.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 24 de octubre de 2025.

El Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres Ordenador del gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres,

Carlos Alberto Carrillo Arenas.

(C. F.)

² Fecha de pérdida de vigencia del Decreto número 2113 de 2022 y la prórroga del Decreto número 1810 de 2023.