



**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

**DECRETO**

( )

***Por el cual se reglamenta el manejo de los recursos asignados al Fondo Adaptación en virtud de lo dispuesto en el artículo 46 de Ley 1955 de 2019 y se dictan otras disposiciones***

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

**en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y**

**CONSIDERANDO:**

Que mediante el Decreto 4819 de 2010 se creó el Fondo Adaptación como una entidad con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Que el artículo 5° del Decreto 4819 de 2010 estableció que el patrimonio del Fondo Adaptación estará conformado por: (i) partidas que se le asignen en el presupuesto nacional; (ii) recursos provenientes de crédito interno y externo; (iii) donaciones que reciba para sí de origen nacional o internacional; (iv) recursos de cooperación nacional o internacional; (v) recursos del Fondo Nacional de Calamidades y (vi) demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. Así mismo, dispuso esta norma que estos recursos serán administrados por el Fondo a través de los patrimonios autónomos que se constituyan para tal fin, en los términos y condiciones que reglamente el Gobierno Nacional.

Que mediante el Decreto 2906 de agosto 11 de 2011 se reglamentó el artículo 5 del Decreto 4819 de 2010 a efecto de establecer los términos y condiciones de contratación y funcionamiento de los patrimonios autónomos y definir las reglas generales para la recepción y ejecución de los recursos contemplados en el artículo 5 del Decreto 4819 de 2010, tanto para los gastos de inversión como de funcionamiento. Puntualizando que la contratación de estos patrimonios autónomos se realizará dando aplicación a las reglas del derecho privado y que podrán tener subcuentas a través de las que se administraran los recursos por sector o por proyecto de acuerdo con la necesidad identificada, correspondiendo al Consejo Directivo del Fondo Adaptación adoptar el manual de contratación en el que se determinarán los lineamientos a los que se sujetarán los patrimonios autónomos para la ejecución de los recursos de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Continuación del Decreto "Por el cual se reglamenta el manejo de los recursos asignados al Fondo Adaptación en virtud de lo dispuesto en el artículo 46 de Ley 1955 de 2019 y se dictan otras disposiciones".

Que el artículo 6 del Decreto Ley 4819 de 2010, modificado por el Artículo 4 del Decreto 142 de 2011 y en consonancia con lo preceptuado en la Ley 137 de 1994, que regula las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción, prevé que el Consejo Directivo del Fondo Adaptación reglamentará las condiciones para bajo las cuales el Fondo podrá transferir recursos, previa autorización de un plan de inversiones objeto de control, a entidades públicas del orden nacional o territorial y a entidades privadas para ser administrados por estas, sin que ello requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora; puntualizando que el documento que ordene la transferencia indicará de manera expresa la destinación de los recursos que se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención de la emergencia invernal que estarán exentas de cualquier gravamen. Con lo cual, la interpretación armónica de estas disposiciones implica que es facultad del Presidente de la República regular la administración de los recursos que hacen parte de las fuentes de financiación del Fondo a través de los patrimonios autónomos y, eventualmente, el establecimiento y desarrollo de subcuentas específicas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, entre otros instrumentos.

Que el artículo 46 de la Ley 1955 de 2019, "*Por el cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*", estableció que el Fondo Adaptación hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012, advirtiendo que: "*Con el propósito de fortalecer y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado, el Fondo Adaptación podrá estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres o del Plan Nacional de Adaptación y de la Política Nacional de Cambio Climático, o su equivalente, en coordinación con los respectivos sectores.*" Para lo cual, precisó en su parágrafo que: "*Será responsabilidad de las entidades del orden nacional y territorial beneficiarias de los proyectos a cargo del Fondo Adaptación, garantizar su sostenibilidad y la puesta en marcha de los mecanismos jurídicos, técnicos, financieros y operacionales necesarios para su adecuada implementación.*"

Que esta disposición se aviene a lo manifestado por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-251 de 2011, en tanto y en cuanto señaló que: "*Las acciones que debe emprender el Fondo Adaptación [...] deben concentrarse en las zonas afectadas por la ola invernal, pero también pueden orientarse a la prevención estructural de nuevos eventos, siempre que se mantenga el vínculo con la finalidad de mitigar y prevenir los efectos del fenómeno que dio lugar a su creación.*"

Que esta consideración de la Corte Constitucional remarca la importancia de vincular los recursos del Fondo Adaptación con acciones que refuercen la mitigación y la prevención de riesgos futuros asociados al fenómeno climático que justificó su fundación, sin que su competencia funcional se encuentre restringida o limitada exclusivamente a las actuaciones relacionadas con la ola invernal Fenómeno de la Niña 2010–2011, sino que, puede participar en el diseño, financiación y ejecución de proyectos de mayor alcance, siempre que estos se encuentren alineados con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y respondan a políticas públicas oficialmente adoptadas en materia de cambio climático, gestión del riesgo o sostenibilidad ambiental.

Que, como consecuencia de lo anterior, resulta necesario establecer los términos y condiciones para la administración de los recursos mencionados en el artículo 46 de la Ley 1955 de 2019 a través del patrimonio autónomo del Fondo Adaptación, asegurando su destinación y el cumplimiento eficiente de sus fines.

Continuación del Decreto "Por el cual se reglamenta el manejo de los recursos asignados al Fondo Adaptación en virtud de lo dispuesto en el artículo 46 de Ley 1955 de 2019 y se dictan otras disposiciones".

**DECRETA:**

**Artículo 1. Administración de recursos.** Los recursos que sean asignados o transferidos al Fondo Adaptación en virtud de lo previsto en el artículo 46 de la Ley 1955 de 2019 serán administrados a través del patrimonio autónomo que ya tiene constituido dicha Entidad, garantizando su utilización exclusiva para los fines previstos en la normatividad aplicable.

**Parágrafo: Subcuentas específicas.** Para asegurar una administración eficiente y transparente de estos recursos, el Fondo Adaptación deberá establecer subcuentas dentro de su patrimonio autónomo. A través de estas subcuentas se administrarán los recursos por sectores o por proyectos específicos según las necesidades identificadas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, las políticas públicas adoptadas por el Gobierno Nacional en materia de cambio climático, gestión del riesgo, sostenibilidad ambiental o sus equivalentes.

**Artículo 2°.** El Fondo podrá recibir recursos de entidades públicas del orden nacional o territorial y de entidades privadas para ser administrados por este, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad emisora.

**Artículo 3°.** Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le resulten contrarias.

**Publíquese y cúmplase.**

**Dado en Bogotá, D. C., a**

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá D.C., a los

**El Ministro de Hacienda y Crédito Público**

**GERMÁN ÁVILA PLAZAS**

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 1 de 17

<b>Entidad originadora:</b>	FONDO ADAPTACIÓN
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	7 de julio de 2025
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	<i>Por el cual se reglamenta el manejo de los recursos asignados al Fondo Adaptación en virtud de lo dispuesto en el artículo 46 de Ley 1955 de 2019 y se dictan otras disposiciones.</i>

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

*(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones, por favor no transcriba con considerandos)*

Sea lo primero realizar una recensión del marco legal que delimita la competencia funcional del Fondo Adaptación.

Naturaleza y Competencia del Fondo Adaptación.

Con el Decreto 4580 del 07 de diciembre de 2010 el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Fue así como de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política, una vez declarado el estado de emergencia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto-Ley 4819 del 29 de diciembre de 2010, como respuesta a la insuficiencia de las facultades gubernamentales ordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de la misma, pues las funciones y recursos asignados al Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres resultaban insuficientes para superar los efectos de esta calamidad pública y restablecer el orden económico, social y ecológico.

Con base en lo anterior, el Fondo Adaptación nació a la vida jurídica el 29 de diciembre de 2010 con la expedición del Decreto 4819 de 2010, cuyo artículo 1 establece su objeto y finalidad así:

**"(...) Créase el Fondo Adaptación, cuyo objeto será la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña", con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

**Este Fondo tendrá como finalidad la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios públicos, de vivienda, de educación, de salud, de acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y**

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 2 de 17

**pecuarios *afectados por la ola invernal y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña", así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo.*** (Resaltado fuera del texto).

El artículo 5° del Decreto 4819 de 2010 estableció que el patrimonio del Fondo Adaptación estará conformado por: (i) partidas que se le asignen en el presupuesto nacional; (ii) recursos provenientes de crédito interno y externo; (iii) donaciones que reciba para sí de origen nacional o internacional; (iv) recursos de cooperación nacional o internacional; (v) recursos del Fondo Nacional de Calamidades y (vi) demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. Así mismo, dispuso esta norma que estos recursos serán administrados por el Fondo a través de los patrimonios autónomos que se constituyan para tal fin, en los términos y condiciones que reglamente el Gobierno Nacional.

El Decreto 2906 de agosto 11 de 2011 reglamentó el citado artículo 5 del Decreto 4819 de 2010 a efecto de establecer los términos y condiciones de contratación y funcionamiento de los patrimonios autónomos y definir las reglas generales para la recepción y ejecución de los recursos contemplados en el artículo 5 del Decreto 4819 de 2010, tanto para los gastos de inversión como de funcionamiento. Puntualizando que la contratación de estos patrimonios autónomos se realizará dando aplicación a las reglas del derecho privado y que podrán tener subcuentas a través de las que se administraran los recursos por sector o por proyecto de acuerdo con la necesidad identificada, correspondiendo al Consejo Directivo del Fondo Adaptación adoptar el manual de contratación en el que se determinarán los lineamientos a los que se sujetarán los patrimonios autónomos para la ejecución de los recursos de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Por su parte, el artículo 6 del Decreto Ley 4819 de 2010, modificado por el Artículo 4 del Decreto 142 de 2011 y en consonancia con lo preceptuado en la Ley 137 de 1994, que regula las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción, prevé que el Consejo Directivo del Fondo Adaptación reglamentará las condiciones para bajo las cuales el Fondo podrá transferir recursos, previa autorización de un plan de inversiones objeto de control, a entidades públicas del orden nacional o territorial y a entidades privadas para ser administrados por estas, sin que ello requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora; puntualizando que el documento que ordene la transferencia indicará de manera expresa la



**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 3 de 17

destinación de los recursos que se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención de la emergencia invernal que estarán exentas de cualquier gravamen. Con lo cual, la interpretación armónica de estas disposiciones implica que es facultad del Presidente de la República regular la administración de los recursos que hacen parte de las fuentes de financiación del Fondo a través de los patrimonios autónomos y, eventualmente, el establecimiento y desarrollo de subcuentas específicas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, entre otros instrumentos.

La Corte Constitucional en Sentencia C-251 de 2011, al examinar la constitucionalidad del Decreto 4819 de 2010, precisó respecto de su Naturaleza Jurídica:

***"El Decreto 4819 de 2010 crea el Fondo Adaptación como una entidad con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cuyo objeto es la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña" y sus funciones se enfocan en la estructuración y gestión de proyectos, la ejecución de procesos contractuales ágiles, y la disposición y transferencia de recursos para la construcción, recuperación y reconstrucción de infraestructura."***

(...)

***(...) el Decreto 4819 de 2010, objeto de análisis, crea un establecimiento público, señala sus objetivos y estructura. Esa atribución, tal como se señaló, es del resorte del Legislador ordinario (CP art. 150-7), excepcionalmente el Legislador extraordinario puede atribuírsela una vez declarado un estado excepcional como el de la emergencia que declaró el Gobierno Nacional mediante el Decreto 4580."*** (Resaltado fuera de texto).

Ahora bien, comoquiera que la lectura exegética del artículo 1 del Decreto 4819 de 2010 permite, en principio, una interpretación excesivamente amplia de la competencia atribuida al Fondo Adaptación, a efecto de aclarar sus límites resulta necesario traer a colación el siguiente aparte de la citada sentencia C-251 de 2011, donde la Corte Constitucional puntualizó al respecto lo que sigue:

***"De acuerdo con este artículo, las **funciones** específicas del Fondo son: Primero, identificar, estructurar y gestionar proyectos. Segundo, ejecutar los procesos contractuales que tales proyectos requieren. Tercero, disponer y transferir los***



**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 4 de 17

**recursos necesarios para (i) la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, telecomunicaciones, ambiente, agricultura, servicios públicos, vivienda, educación, salud, acueducto y alcantarillado, humedales y zonas inundables estratégicas; (ii) para la rehabilitación económica de los sectores agrícola, ganadero y pecuario afectados por la crisis que dio lugar a la emergencia; (iii) para impedir definitivamente la prolongación de los efectos de la crisis; y (iv) para la ejecución de las demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de La Niña, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos, y a la protección en lo sucesivo de la población de las amenazadas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo.**

Adicionalmente, el Decreto Legislativo 4819 de 2010 señala en su parte motiva que el Fondo Adaptación es un mecanismo institucional para la estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición, transferencia y protección de recursos y demás acciones que se requieran en la etapa de **recuperación, construcción y reconstrucción**. Resalta que su finalidad es la **(i)** mitigación del riesgo, **(ii)** su prevención futura y **(iii)** la protección de la población en lo sucesivo frente a las amenazas económicas, sociales y ambientales que causa el fenómeno de La Niña.

En cuanto a la **justificación de la creación del Fondo**, en el Decreto 4580 de 2010 y en el decreto objeto de examen, el Gobierno Nacional explica que la creación del Fondo era necesaria debido a que los recursos y medios del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres son insuficientes para atender **la crisis generada por el fenómeno de La Niña**. Explica que ya ejerció sus facultades ordinarias en materia de prevención y atención de desastres, pues, por ejemplo, declaró la situación de desastre prevista en el Decreto 919 de 1989, sin que tales medidas hayan conducido a superar la crisis ni impedir su extensión. También sostiene que el sistema no es apropiado para la realización de medidas de reparación y reconstrucción, para la administración de los recursos ni para coordinar la realización de las obras públicas que la superación de la emergencia demanda, especialmente para priorizar la realización de aquellas que el Gobierno considera prioritarias.

(...)

**De la motivación y argumentación del Gobierno y del contenido del artículo 1° se desprende que la creación del Fondo Adaptación guarda conexidad desde el punto de vista externo con las causas que originaron la declaración de emergencia. En**



Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 5 de 17

**primer lugar**, las finalidades del Fondo se dirigen a **(i) solucionar los problemas que ha generado la ola invernal y que llevaron a la declaración de emergencia**, **(ii)** evitar la expansión de los efectos de tales problemas y **(iii)** prevenir que a futuro vuelvan a presentarse crisis asociadas a fenómenos naturales con características similares al fenómeno de La Niña. **En segundo lugar, las funciones que desempeñará el Fondo responden precisamente al tipo de daños y consecuencias dejadas por la crisis**, entre las que se destacan las siguientes, según la motivación del Decreto 4580 de 2010: pérdidas de vidas debido a inundaciones y derrumbes, daños en la infraestructura vial, eléctrica, de telecomunicaciones y de prestación de servicios públicos domiciliarios, pérdida de animales y cultivos y deterioro y destrucción de viviendas e infraestructura educativa y hospitalaria, entre otras." (Resaltados fuera del texto).

En esta misma Sentencia, la Corte Constitucional precisó que el Fondo Adaptación se concentra en la tercera fase de atención a la emergencia al decir:

"... el Departamento Nacional de Planeación explica que el Gobierno planea conjurar la crisis que dio lugar a la declaración del estado de excepción y evitar la expansión de sus efectos, por medio de un plan de acción que comprende tres etapas: una etapa de atención humanitaria de emergencia, que se ejecutará en el 2011, una etapa de rehabilitación, a desarrollarse entre el 2012 y el 2014, y **una etapa de prevención y reconstrucción con una duración estimada de otros cuatro años**, lo que significa que el plan terminará de implementarse hacia el 2018. **Esta entidad precisa que el Fondo concentrará sus esfuerzos en la tercera fase del plan**. Al respecto expresa:

**"El Fondo de Adaptación se enfoca en la tercera fase de la emergencia. La existencia del Fondo asegura los recursos de inversión necesarios para impedir la prolongación y repetición de la situación causada por este fenómeno climatológico. Su estructura de gobierno está pensada para asegurar que las inversiones y acciones estén articuladas, y coordinadas, que el sector privado sea partícipe y vigilante del proceso de reconstrucción y que los recursos se utilicen y complementen de la mejor manera posible. (...)"**.

"(...) En ese sentido, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional no sólo tienen como objeto hacer frente a la primera fase de la emergencia, sino garantizar la no repetición y el establecimiento de **soluciones duraderas más adecuadas**. Por tanto, el Fondo creado se

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 6 de 17

*enfoca en la estructuración y gestión de proyectos, la ejecución de procesos contractuales ágiles, y la disposición y transferencia de recursos para la construcción, recuperación y reconstrucción de infraestructura”.*

*“(…) En ese sentido, es claro que las acciones que debe emprender el Fondo Adaptación para la atención de la emergencia y prevenir la extensión de sus efectos pueden iniciarse durante el 2011, pese a que sus funciones se centren especialmente en el desarrollo de **la tercera fase, esto es, la concebida para la prevención y reconstrucción, con un enfoque más que asistencialista y coyuntural de prevención estructural.** En esta etapa se tiene previsto realizar actividades como las de rectificación de trazados viales, reasentamiento preventivo de viviendas, mitigación de riesgos como taludes y canalizaciones, reparación de las infraestructura de acueductos y alcantarillados, saneamiento de cuencas y programas de saneamiento de aguas residuales, etc., que implican proyectos de mediano y largo plazo, que excederían el ámbito de lo que se considera una situación excepcional de emergencia y por tanto deberían ser debatidas en el marco del Sistema Nacional de Planeación e incluidas en los planes nacionales y territoriales de desarrollo.*

*(…)*

***Es importante señalar sí, que las medidas de prevención, atención y reconstrucción deben concentrarse en las zonas afectadas por la ola invernal, igualmente, que las actividades del Fondo Adaptación no pueden ser diversas a esa atención.***

*(…)*

***La Sala Plena estima igualmente necesario advertir que la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo sometido a su revisión, sólo pueden ser aplicadas en y para aquellas zonas y municipios afectados por la ola invernal producto del Fenómeno de la Niña. En efecto, los recursos económicos dirigidos y creados mediante la adopción de diversos decretos legislativos, al igual que las estructuras burocráticas creadas o modificadas mediante normas de excepción, como sucede en el presente caso, deben apuntar exclusivamente a atender las necesidades apremiantes de aquellas zonas y municipios afectados por los hechos descritos en el Decreto Legislativo 4580 de 2010.***

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 7 de 17

*En otras palabras, con prescindencia del lugar en donde se encuentren ubicadas las instituciones competentes para girar los recursos económicos, al igual que el sitio en donde se celebren los contratos relacionados con la ola invernal, **lo que debe quedar claro es que los recursos económicos deben ser ejecutados exclusivamente en aquellas zonas y municipios afectados por la ola invernal. El anterior condicionamiento deriva del principio de conexidad material.*** (Resaltado fuera del texto).

De otra parte, para realizar una interpretación sistemática del artículo 1 del Decreto 4819 de 2010, es necesario traer a colación la **Ley 1450 de 2011**, con la que se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que en los literales a. y b., del numeral 2, literal C, del Tomo II, Capítulo VI (Sostenibilidad Ambiental y Prevención del Riesgo), establece las fases de intervención, los sectores estratégicos y el esquema institucional de la respuesta del Gobierno Nacional a la ola invernal 2010 – 2011 en los siguientes términos:

*“VI. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y PREVENCIÓN DEL RIESGO*

*(...)*

*C. Respuesta a la Ola Invernal 2010-2011*

*(...)*

*2. Lineamientos y acciones estratégicas*

*a. **Fases de intervención y sectores estratégicos***

**Para el manejo de la situación de desastre se han considerado tres fases principales, esto es: atención, rehabilitación y recuperación y reconstrucción.**

*(...)*

*b. Esquema institucional*

*(...)*

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 8 de 17

**Para hacer frente a la emergencia se han conformado dos instancias para el manejo de las diferentes fases ya descritas,** esto es, una Gerencia para el Fondo Nacional de Calamidades encargada de acciones dirigidas a la atención y rehabilitación.

**Asimismo, se ha conformado un Fondo de Adaptación cuyo objeto será la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de la Niña,** con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

*Estos Fondos en conjunto con los diferentes sectores y entidades territoriales y en coordinación con la Dirección de Gestión del Riesgo, del Ministerio del Interior y de Justicia, serán los encargados de las acciones integrales para la atención, rehabilitación y recuperación y reconstrucción de las áreas afectadas. Para ello, se ha previsto la articulación del Plan de Acción Específico de que trata el artículo 20 del Decreto Ley 919 de 1989 y artículos 3 y 4 del Decreto 4579 de 2010, con los Planes de Acción de los Fondos antes mencionados.”* (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, respecto al examen de proporcionalidad, la Corte Constitucional agregó lo siguiente:

#### “2.7.1.4. Examen de proporcionalidad

2.7.1.4.1. En primer lugar, la creación del Fondo persigue finalidades importantes desde la perspectiva constitucional, como (i) permitir la adopción de decisiones coordinadas, eficientes y con vocación de integralidad en materia de identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, y disposición y transferencia de recursos, y (ii) garantizar la suficiencia y adecuada distribución de estos últimos, con el fin de contribuir a mitigar los efectos asociados al fenómeno de La Niña, prevenir futuros impactos y proteger a la población en lo sucesivo frente a las amenazas económicas, sociales y ambientales que causa el fenómeno.

2.7.1.4.2. Para ello, el Decreto Legislativo 4819 de 2010 contempla una medida idónea para alcanzar los fines antes indicados, pues como se analizó en apartes previos, la centralización de la administración de los recursos, de la toma de decisiones y de la gestión de los proyectos redunda en ahorro de tiempo y en la reducción de costos de transacción, lo que permite que la acción del Estado para responder a la emergencia sea más eficiente y eficaz.

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 9 de 17

2.7.1.4.3. Finalmente, la creación del Fondo Adaptación es una medida proporcionada para atender la emergencia y los efectos de ésta. Ciertamente, la centralización de la toma de decisiones y de la ejecución de los proyectos permitirá al Gobierno Nacional actuar con mayor prontitud y coordinar esfuerzos a nivel nacional, para atender oportunamente las necesidades de los damnificados, así como evitar que el fenómeno de La Niña siga teniendo efectos devastadores y responder de manera efectiva a los millares de los damnificados que ya se reportan y los que pueden presentarse si, como lo dicen los informes oficiales, la ola invernal se extiende hasta mediados del año 2011. (...)”.

Del marco jurídico anotado se concluye que la estrategia diseñada por el Gobierno Nacional para la atención de las afectaciones que produjo el Fenómeno de la Niña 2010-2011 comprende las tres fases arriba mencionadas, habiéndose asignado las fases 1 y 2 de atención humanitaria y rehabilitación a Colombia Humanitaria, en tanto que la fase 3 corresponde a la competencia del Fondo Adaptación con el expreso y específico objeto de lograr la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña" 2010-2011, conforme a las condiciones y requisitos establecidos para ello, sin que exista posibilidad de que realice actividades distintas.

Con posterioridad se expidió la Ley 1523 de 2012 que establece la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia y crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) al tiempo que define las responsabilidades de las entidades encargadas de la gestión del riesgo con el objetivo de reducir el riesgo y la vulnerabilidad ante desastres, promoviendo la seguridad, calidad de vida y desarrollo sostenible.

A su turno, la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”, en cuanto atañe al Fondo Adaptación, en su artículo 155 estableció:

**“Del fondo de adaptación.** El Fondo Adaptación, creado mediante Decreto- Ley 4819 de 2010, hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012.

Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para ejecutar los recursos destinados al programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres y riesgos climáticos, se regirán por el derecho privado. Lo anterior, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y de aplicar lo

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 10 de 17

dispuesto en los artículos 11 y 17 de la Ley 1150 de 2007, a partir del 1 de enero de 2020 los procesos contractuales que adelante el Fondo Adaptación se registrarán por lo previsto por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

Con el propósito de fortalecer y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado, el Fondo Adaptación podrá estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres o del Plan Nacional de Adaptación y de la Política Nacional de Cambio Climático, o su equivalente, en coordinación con los respectivos sectores.

PARÁGRAFO. Será responsabilidad de las entidades del orden nacional y territorial beneficiarias de los proyectos a cargo del Fondo Adaptación, garantizar su sostenibilidad y la puesta en marcha de los mecanismos jurídicos, técnicos, financieros y operacionales necesarios para su adecuada implementación.”

La Ley 1931 de 2018 “POR LA CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO” prevé:

“ARTÍCULO 4. **Sistema nacional de cambio climático.** El Sistema Nacional de Cambio Climático, SISCLIMA, es el conjunto de políticas, normas, procesos, entidades estatales, privadas, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente al cambio climático, que se aplica de manera organizada para gestionar la mitigación de gases efecto invernadero y la adaptación al cambio climático.

Adicional a las entidades que **integran la Comisión Intersectorial de Cambio Climático - CICC**, harán parte de la misma el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y **el Fondo Adaptación**, sin perjuicio de otras que puedan vincularse.”

La Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, modificó en su artículo 46 el 155 de la Ley 1753 de 2015, así:

“ARTÍCULO 46. DEL FONDO ADAPTACIÓN. Modifíquese el artículo 155 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 11 de 17

ARTÍCULO 155. DEL FONDO ADAPTACIÓN. El Fondo Adaptación, creado mediante Decreto-Ley 4819 de 2010, hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012.

Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para ejecutar los recursos destinados al programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres y riesgos climáticos, se regirán por el derecho privado. Lo anterior, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y de aplicar lo dispuesto en los artículos 11 y 17 de la Ley 1150 de 2007, a partir del 1 de enero de 2020 los procesos contractuales que adelante el Fondo Adaptación se regirán por lo previsto por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

Con el propósito de fortalecer y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado, el Fondo Adaptación podrá estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres o del Plan Nacional de Adaptación y de la Política Nacional de Cambio Climático, o su equivalente, en coordinación con los respectivos sectores.

PARÁGRAFO. Será responsabilidad de las entidades del orden nacional y territorial beneficiarias de los proyectos a cargo del Fondo Adaptación, garantizar su sostenibilidad y la puesta en marcha de los mecanismos jurídicos, técnicos, financieros y operacionales necesarios para su adecuada implementación."

Mas recientemente, con ocasión del fenómeno de La Niña 2021 – 2023 y conforme a lo dispuesto en el capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, previa recomendación del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, que "en sesión del 31 de octubre de 2022, consideró que se está en presencia de una situación constitutiva de desastre en los términos que define el Capítulo VI de la Ley 1523 de 2012", el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 2113 del 1 de noviembre de 2022** con el que declaró "la existencia de una Situación de Desastre de carácter nacional en todo el territorio nacional por el término de doce (12) meses." En consecuencia, dispuso la aplicación del régimen especial contemplado en los artículos 65 y siguientes de la Ley 1523 de 2012 a efecto de conjurar la situación de desastre de la temporada de lluvias asociada al fenómeno de La Niña y el derivado incremento de la crisis alimentaria que afectó las condiciones de vida digna de la población. Decreto que respecto al Fondo Adaptación señala lo siguiente:

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 12 de 17

“ARTICULO 5. Fondo Adaptación. El Fondo Adaptación, de conformidad con el artículo 46 de Ley 1955 de 2019, ejecutará proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático en el marco del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres que demande la presente declaratoria de desastre, tendientes a las estrategias de recuperación temprana y adaptación y recuperación para el buen vivir, con cargo a los recursos que provengan del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”.

Es pertinente señalar que con el Decreto 1810 del 2023 el Gobierno Nacional prorrogó por un término de 12 meses la situación de desastre de carácter nacional declarada con el Decreto 2113 del 2022, de suerte que el plan de acción específico, de que trata el artículo 4 de esta última disposición, continuó ejecutándose con la posibilidad de ajustarse al reporte de evaluación de daños, pérdidas e impactos asociados a la ocurrencia del fenómeno de La Niña. Sobre este último particular el mentado Decreto 1810, en su parte considerativa advierte:

“Que el Fondo Adaptación, el 06 de junio de 2023, presentó el resultado de la evaluación de daños, pérdidas e impactos asociados a la ocurrencia del fenómeno La Niña 2021-2023, donde se evidenció que fueron damnificados 1,015,056 personas de 27 departamentos del país, 537 municipios declararon calamidad pública y se afectaron los sectores de agricultura, vivienda, transporte, energía, educación, agua y saneamiento.

Que en el mismo reporte, el Fondo Adaptación identificó 5 áreas de necesidades prioritarias para la estrategia de recuperación postdesastre, a saber: 1, Apoyo técnico para el ordenamiento alrededor del agua en procesos de recuperación; 2. Adaptación al cambio climático en medios de vida, hábitat y producción agrícola; 3. Incorporación de la soberanía alimentaria en los procesos de recuperación; 4. Fortalecimiento de la adaptación al cambio climático en la recuperación post desastres; 5. Desarrollo de mecanismos de protección, incluyendo mecanismos de protección social adaptativa, prevención de las violencias basadas en género, protección de derechos humanos, especialmente en niños, niñas y adolescentes, población indígena y grupos étnicos, e identificación de dinámicas migratorias asociadas al desastre y sus medidas de protección.”

En sesión del 10 de noviembre de 2024, el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, emitió concepto con el que recomendó al presidente de la República la declaratoria de una situación de desastre nacional a causa de las emergencias que se presentaron por la variabilidad climática en los departamentos de Amazonas, chocó y La Guajira, con posibilidad de extensión a otros

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 13 de 17

territorios. En consecuencia, el 13 de noviembre de 2024, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1372 con el que declaró una situación de desastre y la consecuente aplicación del régimen especial de que trata el artículo 65 de la Ley 1523 de 2012 en todo el territorio nacional por un término de doce meses prorrogables hasta por un periodo igual. Al efecto dispuso que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- “elaborará el Plan de Acción Específico para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.”

El artículo 5 del Decreto 1372, a su turno, precisa que: “Las entidades públicas y privadas integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD, de acuerdo con su naturaleza y desde sus ámbitos de competencia, participarán en la ejecución del Plan de Acción Específico.” Dentro de estas el Fondo Adaptación, en los términos del artículo 46 de la Ley 1955 de 2019. Por su parte los artículos 6 y 7 ibídem desarrollan lo atinente a la “Subcuenta Variabilidad Climática 2024” y a los mecanismos de financiación en los siguientes términos:

“Artículo 6. Subcuenta Variabilidad Climática 2024. El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres manejará los recursos para la respuesta y recuperación del desastre declarado mediante el presente decreto, mediante una Subcuenta temporal denominada Subcuenta Variabilidad Climática 2024, creada para el efecto por la Junta Directiva, con la finalidad de mantener separados presupuestal y contablemente los recursos destinados a atender la situación de emergencia declarada en el presente Decreto.”

“Artículo 7. Mecanismos de financiación. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizará que en todo momento el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cuente con recursos suficientes que permitan asegurar el apoyo a las entidades nacionales y territoriales en sus esfuerzos encaminados a realizar las actividades contempladas en la fase de respuesta y las actividades contempladas en el Plan de Acción Específico para la Recuperación de las zonas afectadas.”

Este recuento normativo permite inferir válidamente que el artículo 46 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022) amplió el marco de la competencia funcional del Fondo Adaptación, al establecer que podrá estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático más allá de aquellos que acometió inicialmente y de

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 14 de 17

manera exclusiva o restringida con el propósito de conjurar y superar las afectaciones que produjo la ola invernal Fenómeno de la Niña 2010-2011 en los términos de los Decretos 4819 de 2010 y 2906 de 2011. No obstante, el párrafo del artículo 46 de la Ley 1955, impone a cargo de las entidades del orden nacional y territorial beneficiarias de los proyectos garantizar su sostenibilidad y la puesta en marcha, entre otros, de los mecanismos financiero necesarios para su adecuada implementación.

En consecuencia, es necesario reglamentar los mecanismos jurídicos, financieros y operativos a efecto de que el Fondo Adaptación pueda administrar a través del uso de su patrimonio autónomo los recursos necesarios para la estructuración y ejecución de nuevos proyectos como integrante del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y en desarrollo de la Política Nacional de Cambio Climático y del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) con el propósito de mitigar la vulnerabilidad fiscal del Estado en el marco de las nuevas responsabilidades de coordinación intersectorial y de articulación institucional que le han sido confiadas, más allá de su competencia original para la atención del Fenómeno de la Niña 2010-2011.

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

*(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)*

La aplicación de este Decreto se hace extensiva a todas las entidades del orden nacional y territorial que deseen beneficiarse de los proyectos que en este nuevo marco de competencias se determinen a cargo del Fondo Adaptación para la coordinación y articulación interinstitucional prevista en el marco normativo que en extenso se describió con antelación.

## **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

*(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)*

### **3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo**

La Constitución (art. 189. 11) faculta al presidente de la República para ejercer la potestad reglamentaria de las leyes, en este caso para hacer efectiva la ejecución del artículo 46 de

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 15 de 17

la Ley 1955 de 2019, a efecto de establecer condiciones de operación técnica y administrativa del Fondo en relación con proyectos de adaptación al cambio climático.

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

Se trata de desarrollar normas con fuerza legal hoy vigentes, a saber: la Ley 1955 de 2019 y el Decreto-Ley 4819 de 2010.

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

El decreto no hace más que desarrollar la facultad que a cargo del Fondo Adaptación establece el artículo 46 de la Ley 1955 de 2019, puntualizando mediante la potestad reglamentaria ordinaria del Ejecutivo que los recursos destinados a proyectos y programas de adaptación al cambio climático y reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado ante nuevos desastres ambientales se manejaran, en cada caso, a través de nuevas subcuentas del patrimonio autónomo que hoy tiene la entidad.

### 3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

Al respecto, para no redundar, se solicita remitirse a los apartes ya citados de la Sentencia C-251 de 2011 de la Corte Constitucional, en tanto y en cuanto señaló que: "Las acciones que debe emprender el Fondo Adaptación [...] deben concentrarse en las zonas afectadas por la ola invernal, **pero también pueden orientarse a la prevención estructural de nuevos eventos, siempre que se mantenga el vínculo con la finalidad de mitigar y prevenir los efectos del fenómeno que dio lugar a su creación.**" Directriz que remarca la importancia de vincular los recursos del Fondo Adaptación con acciones que refuercen la mitigación y la prevención de riesgos futuros asociados al fenómeno climático que justificó su origen, sin que su competencia funcional se encuentre restringida o limitada exclusivamente a las actuaciones relacionadas con la ola invernal fenómeno de la niña 2010-2011, sino que puede ahora participar en el diseño, financiación y ejecución de proyectos de mayor alcance, siempre que estos se encuentren alineados con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y respondan a políticas públicas oficialmente adoptadas en materia de cambio climático, gestión del riesgo o sostenibilidad ambiental.

### 3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 16 de 17

**4. IMPACTO ECONÓMICO** (Si se requiere)

*(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)*

No aplica.

**5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL** (Si se requiere)

*(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)*

No aplica.

**6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN** (Si se requiere)

*(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)*

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO** (Si cuenta con ellos) No aplica.

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

*(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)*

*(Marque con una x)*

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 17 de 17

<p>Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</p> <p><i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i></p>	<p><i>(Marque con una x)</i></p>
<p>Informe de observaciones y respuestas</p> <p><i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i></p>	<p><i>(Marque con una x)</i></p>
<p>Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio</p> <p><i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i></p>	<p><i>(Marque con una x)</i></p>
<p>Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública</p> <p><i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i></p>	<p><i>(Marque con una x)</i></p>
<p>Otro</p> <p><i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i></p>	<p><i>(Marque con una x)</i></p>

Diana Paola Páez Lozano - Secretaria General (E)

**Nombre y firma** del responsable de la dependencia interna del MHCP o del Jefe Jurídico de la entidad originadora de la norma o quien haga sus veces

**Nombre y firma** del Coordinador Jurídico de la dependencia interna del MHC