

CIRCULAR No. 42

(21 MAY 2026)

PARA: Gobernadores, Alcaldes, Coordinadores Territoriales, de Gestión del Riesgo de Desastres, Entidades Públicas y Privadas, Sistema de las Naciones Unidas en Colombia, otras ONG y organizaciones de cooperación internacional presentes en Colombia, comunidad del riesgo en general y demás integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres– SNGRD.

DE: **CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS**
Director General
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

ASUNTO: Alcance a la circular 070 de 2024 - Orientaciones para el diseño e implementación de Acciones Anticipatorias en el marco de la Ley 1523 de 2012

Como se indicó en la circular 070 de 2024, en los últimos años las Naciones Unidas, la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y algunas agencias de cooperación internacional han elaborado una estrategia destinada a desarrollar medidas a corto y mediano plazo para mitigar el impacto negativo de eventos adversos extremos, permitiendo disminuir la financiación en la respuesta a emergencias, denominadas “Acciones Anticipatorias” (en adelante AA).

El Gobierno de Colombia como signatario del Marco de Sendai 2015-2030 acoge la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la 71ª sesión plenaria del 18 de mayo de 2023 de la Declaración política de la reunión de alto nivel sobre el examen de mitad de período del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, en la que se insta a los Estados a priorizar la gestión del riesgo de desastres y adoptar un enfoque anticipatorio de las crisis humanitarias para prevenir y reducir el sufrimiento humano y las pérdidas económicas (A/RES/77/289), mejorando la financiación para enfoques tempranos y anticipatorios destinados a reducir el impacto de los desastres.

Desde la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, como coordinadora del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD, consciente de la fuerza y relevancia que ha ganado este tipo de acciones en la región, ha identificado la necesidad de ampliar los alcances de las AA en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, brindar orientaciones para su desarrollo, así como facilitar su articulación con los instrumentos nacionales y territoriales.

Teniendo en cuenta que en la política de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia el término explícito “Acciones Anticipatorias” no existe, se ha realizado el análisis de los diversos conceptos asociados a estas y las definiciones que las organizaciones humanitarias han adoptado, resultando así en un concepto para Colombia, el cual será acogido en la terminología de Gestión del Riesgo de Desastres. Del análisis realizado, resultaron algunos aspectos claves y comunes: 1) Uso de pronósticos; 2) Umbrales previamente definidos; 3) Planificación para territorios y fenómenos específicos; 4) Mecanismo de financiamiento previamente acordado. Así, el concepto de Acciones Anticipatorias para Colombia es:

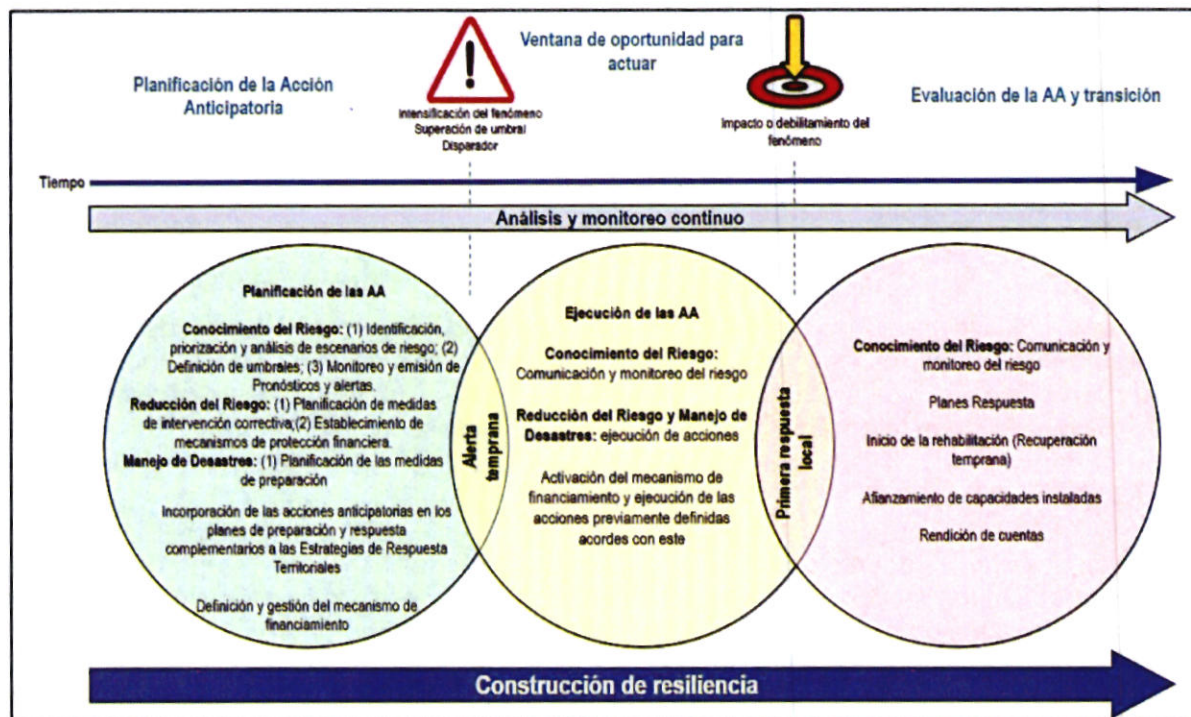
“Enfoque promovido principalmente por actores humanitarios de cooperación internacional que se integra en los procesos de gestión del riesgo de desastres definidos en la Ley 1523 de 2012, que busca reducir los daños, pérdidas e impactos, antes de la posible manifestación parcial o completa de un fenómeno amenazante en un periodo de tiempo y lugar definido. Se desarrolla a través de la activación de acciones, a partir de umbrales y mecanismos de financiación previamente acordados, con base en pronósticos y predicciones confiables, oportunas y medibles, emitidos por las autoridades técnico-científicas oficiales.

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

Las Acciones Anticipatorias (AA) tienden un camino entre el conocimiento, la reducción del riesgo de desastres y la preparación, facilitando así el inicio de la respuesta y la recuperación temprana, mediante acciones que aportan al cierre de brechas y fomentan la resiliencia comunitaria e institucional, contribuyendo a mejorar la gobernanza ante situaciones de crisis”¹.

¹ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2025). Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes (versión en construcción, 2025).

Figura 1. Acciones Anticipatorias (AA) dentro de los procesos de la gestión del riesgo de desastres.



Fuente: Elaboración propia a partir de (Save The Children, 2022)

Para facilitar la comprensión de este concepto, se presenta la anterior gráfica en la que se muestran las conexiones de las acciones anticipatorias con los procesos para la gestión del riesgo de desastres definidos en Colombia, así como las estrechas relaciones entre los mismos, siendo las acciones anticipatorias, además, un buen ejemplo de la interrelación de los procesos y su interdependencia.

El desarrollo de las acciones anticipatorias (AA) por parte de las diferentes agencias que las implementan, varía de acuerdo con su misionalidad, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO- brinda un enfoque de seguridad alimentaria y protección de los medios de vida agropecuarios; la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios -OCHA- se enfoca en asistencia humanitaria; el Programa Mundial de Alimentos - PMA tiene un enfoque de seguridad alimentaria, mientras que otros organismos como la Cruz Roja Alemana con la cooperación de la Cruz Roja Colombiana impulsan un enfoque de doble o triple afectación (Ej: Salud, Desastres originados por fenómenos hidrometeorológicos, Conflicto armado). Sin embargo, el objetivo de todos los enfoques es el mismo: utilizar pronósticos para realizar acciones que reduzcan el impacto de las amenazas en la vida de las personas, sus bienes y medios de vida, mediante acciones anticipatorias.

Una de las principales diferencias con el subproceso de ejecución para la respuesta es que la focalización de las acciones anticipatorias (AA) se realiza en función de los impactos previstos (pérdidas y daños) y necesidades potenciales, mientras que la respuesta de emergencias se basa en las necesidades observadas. Las medidas que se desarrollen en el marco de las acciones anticipatorias (AA) dependen del escenario de riesgo y del contexto, pero se implementan exclusivamente en la ventana de tiempo comprendida entre la activación de la alerta o del activador, una vez alcanzados los umbrales previamente definidos con base en pronósticos confiables, y antes de la materialización total del impacto del fenómeno amenazante, en un periodo que puede variar desde algunos días hasta unos meses, según la naturaleza del evento.

Es importante enfatizar que, a la luz del quehacer del estado en el marco de la gestión del riesgo de desastres, las acciones anticipatorias ya se encuentran contempladas en sus procesos y subprocesos, aun cuando no se denominen expresamente de esa manera. En consecuencia, reconocer la Acción Anticipatoria como un enfoque permite su implementación por parte de los sectores y entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como su desarrollo de manera complementaria y articulada por las agencias de cooperación internacional.

La implementación del concepto de AA se apoya en los Sistemas de Alerta Temprana (SAT), con los cuales se articulan mecanismos de activación efectivos, a partir de la definición de umbrales y activadores basados en el monitoreo del riesgo. Asimismo, comprende la identificación de las medidas de acciones anticipatorias (AA), preparación para la implementación, asociación y alianzas, financiación preasignada, seguimiento, ejecución y evaluación, las cuales pueden ser enmarcadas en los procesos de la gestión del riesgo de desastres establecidos en la Ley 1523 de 2012 (ver figura 1).

En este sentido, la ejecución de las acciones anticipatorias bajo lo estipulado por la mencionada Ley puede articular actividades puntuales de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, como se muestra en la Figura 1.

A continuación, se sugieren las actividades mínimas que los sectores y entidades del SNGRD, los CTGDR y demás actores humanitarios deben tener presentes para la implementación, de acuerdo, con los respectivos procesos, establecidos en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (adoptada mediante la Ley 1523 de 2012):

²² Asia-Pacific Technical Working Group on Anticipatory Action and Asia-Pacific Regional Cash Working Group. 2022. Anticipatory action and cash transfers for rapid-onset hazards: Practitioners' note for field testing, Bangkok.

Conocimiento del Riesgo	Reducción del Riesgo	Manejo de Desastres
(1) Identificación, priorización y análisis de escenarios de riesgo	(1) Planificación de medidas de intervención prospectiva	(1) Planificación de las medidas de preparación
(2) Definición de activadores y umbrales	(2) Establecimiento de mecanismos de protección financiera	(2) Ejecución de planes de respuesta
(3) Monitoreo y emisión de Pronósticos y alertas	(3) Implementación de las medidas	
(4) Comunicación y monitoreo del riesgo permanente	(4) Tránsito e Inicio de la rehabilitación (Recuperación temprana)	
	(5) Activación de mecanismos de protección financiera	

Transversal:

- Incorporación de las acciones anticipatorias en los planes de preparación y respuesta complementarios a las Estrategias Territoriales de Respuesta.
- Incorporación en Planes Sectoriales liderados por los Ministerios.
- Definición del mecanismo de financiamiento.
- Activación del mecanismo de financiamiento y ejecución de las acciones previamente definidas acordes con este.
- Afianzamiento de capacidades instaladas.
- Rendición de cuentas.
- Establecimiento de pedagogía e información comunitaria sobre umbrales y planes de respuesta.

1. Contexto de aplicación

Cada fenómeno amenazante requiere de medidas específicas de acciones anticipatorias (AA) que dependen de al menos tres factores esenciales:

- Pronósticos basados en impacto que oriente potenciales daños y pérdidas en las personas, el ambiente y los medios de subsistencia.
- La disponibilidad de información para la alerta temprana.
- El tipo y número de actividades que se pueden implementar antes del impacto.



Las AA pueden realizarse para contextos de materialización de la amenaza con evolución lenta y aparición rápida (o inesperada):

2. Fenómenos amenazantes a los cuales son aplicables AA

Las acciones anticipatorias (AA) se puede vincular principalmente a los eventos asociados con el tiempo y clima, es decir los fenómenos hidrometeorológicos, tales como inundaciones, sequías, heladas, ciclones tropicales. No es clara la aplicabilidad de las acciones anticipatorias (AA) en aquellos fenómenos que se abordan en la planificación para las temporadas de lluvias y menos lluvias como incendios forestales, movimientos en masa, vendavales y avenida torrenciales, pues el tiempo de evolución y/o manifestación de estos últimos son muy rápidos, por lo anterior, cada sector, entidad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), los Comités

Territoriales de Gestión de Riesgo de Desastres (CTGDR) y demás actores humanitarios debe evaluar la pertinencia de acuerdo con el detonante/umbral, mecanismo de activación del recurso financiero, capacidades en terreno y otros aspectos requeridos para la puesta en marcha de las acciones anticipatorias (AA). Así mismo, es posible proponer acciones anticipatorias (AA) para eventos geológicos como la actividad volcánica, otros escenarios sociales asociados a flujos migratorios mixtos y otras crisis complejas, siempre que éstas cuenten con indicadores de predictibilidad.

El tipo de medidas de acciones anticipatorias (AA) y la duración de la ventana de oportunidad para activar estas acciones depende principalmente del evento amenazante.

3. Orientaciones para planificar acciones anticipatorias (AA)

- a) **Definición del fenómeno amenazante y el territorio objetivo:** consiste en identificar y elegir el fenómeno amenazante de interés o priorizado, considerando la ventana de oportunidad que ofrece el pronóstico, los recursos disponibles y evaluación de posibles impactos y nivel de afectación.
- b) **Definición de umbrales³ de activación:** Establecer parámetros de medición de acuerdo con la modelación o comportamiento de la amenaza, que permitan convocar a los tomadores de decisiones o activar el inicio de las acciones anticipatorias (AA), por ejemplo, establecer un umbral para velocidad del viento y/o para temperatura y/o precipitaciones, entre otros. Por ello, es importante construir mecanismos de activación basados en las alertas.
- c) **Definición de una metodología entre actores relevantes del área o sector para seleccionar los beneficiarios de las AA** Dependiendo de la zona donde se presentará el impacto, se debe establecer un mecanismo para priorizar las personas beneficiadas con las acciones anticipatorias (AA) (por ejemplo, ante una inundación lenta, priorizar la evacuación de mujeres, niños y adultos mayores; ante una temporada seca o de menos lluvias que afecta las cosechas, priorizar las personas con cultivos de mayor sensibilidad ante el estrés hídrico).
- d) **Definición de un listado de medidas de aplicación de AA:** Identificar con antelación, entre todos los actores, las principales acciones anticipatorias (AA) que se realizará ante determinada amenaza, por ejemplo: ante una temporada seca o de menos lluvias se puede preservar el forraje de los animales y rehabilitación de puntos de agua para consumo animal, o ante la llegada de un ciclón, emitir mensajes de alerta temprana, distribuir kits de higiene y salud reproductiva para mujeres y niñas, definir un programa de protección de activos, realizar transferencias monetarias, entre otros.

³ Un umbral en la acción anticipatoria es un nivel específico y previamente acordado de datos, como la velocidad prevista del viento o el caudal de un río, que, una vez alcanzado, activa la liberación de fondos pre-financiados para implementar las acciones planificadas antes de que un fenómeno amenazante, como un ciclón tropical o una inundación, afecte plenamente a una comunidad.

- e) **Definición del alcance de AA en los diferentes ámbitos de aplicación (planes sectoriales, institucionales, comunitarios, entre otros):** La definición del alcance de las Acciones Anticipatorias (AA) en los ámbitos sectorial, institucional, territorial y comunitario deberá precisar el objetivo de cada intervención conforme a los escenarios de riesgo y a las necesidades inmediatas de la población expuesta, priorizando acciones como evacuación preventiva, protección de medios de vida o garantía de la seguridad alimentaria ante amenazas como huracanes u otros ciclones tropicales. Asimismo, deberá establecerse la modalidad de implementación, definiendo mecanismos e instrumentos tales como esquemas de protección social (transferencias monetarias o en especie), servicios de extensión agropecuaria, ayuda humanitaria anticipada y evacuación de personas y animales, en concordancia con los lineamientos técnicos y de planificación vigentes.
- f) **Definición de AA de acuerdo con el ámbito de aplicación:** El proponente de la implementación de las acciones anticipatorias (AA) será quien asuma la planeación, ejecución, monitoreo y cierre de las medidas a implementar según los ámbitos de aplicación, sectorial, institucional, comunitario, hogar, entre otros. De igual forma deberá establecer logística para desplegar las AA antes del impacto, es decir, quiénes, cómo y con qué recursos se realizarán las AA en el territorio, por ejemplo, si la AA obedece a evacuación, definir quien la realiza, plazo de ejecución y el tipo de ayuda humanitaria que se brindará antes del impacto.

En este punto es importante resaltar que, al establecer la estrategia para aplicar la AA, para los fenómenos de evolución rápida, se dispone de una ventana de oportunidad antes del impacto, y para fenómenos de evolución lenta, se debe identificar los tiempos para una acción efectiva.

- g) **Establecimiento de mecanismo de financiación para aplicar las AA e incluirlo en el presupuesto de los planes de gestión del riesgo de desastres y estrategias o planes de respuesta:** Dependiendo del actor que implementará las AA, definir la fuente y la asignación de recursos financieros para su ejecución ya sean instrumentos de retención intencional o transferencia del riesgo.
- h) **Garantizar un financiamiento flexible (disponible posterior a una alerta):** Es fundamental que la organización a cargo de la planificación de las acciones anticipatorias (AA) gestione el mecanismo de financiación que esté acorde con las acciones a desarrollar y la ventana de oportunidad. El mecanismo debe ser lo suficientemente flexible no sólo para ser activado rápidamente, sino para garantizar que no habrá arrepentimiento en su uso, si es que el evento a pesar de los pronósticos, no se materializa.
- i) **Establecimiento de un marco de Monitoreo, Evaluación, Rendición de Cuentas y Aprendizaje:** Definir mecanismos armonizados que permitan dar seguimiento a la implementación de las acciones anticipatorias (AA), evaluar sus resultados e impactos, garantizar la transparencia en el uso de recursos y generar aprendizajes que fortalezcan las capacidades institucionales del SNGRD y comunitarias para futuras activaciones.

- j) **Enfoques diferenciales:** Considerar las necesidades particulares y especiales de la población a beneficiar en la planificación e implementación de las acciones anticipatorias (AA). Así mismo valorar los Conocimientos ancestrales y tradicionales que implementan las comunidades en sus territorios frente a amenazas y cuando exista información suficiente incorporar bioindicadores como complemento de los indicadores propuestos por la ciencia.

4. Aspectos de mayor relevancia en el diseño y ejecución de las AA

- a) Todos los actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que diseñen e implementen acciones anticipatorias (AA), tienen la responsabilidad de coordinar su planificación e implementación con la respectiva dependencia o coordinador del SNGRD en el ámbito de su territorio, actuando bajo los principios de Precaución, Protección, Solidaridad Social y Subsidiariedad.
- b) Las acciones anticipatorias (AA) deben contar con fuentes de financiación pre acordadas y disponibles para su activación por parte del actor que las implementará.
- c) Se debe definir la ventana de oportunidad del o los fenómenos amenazantes.
- d) Las acciones anticipatorias (AA) se aplican a fenómenos pronosticables.
- e) Las acciones anticipatorias (AA), aunque no se materialice el fenómeno, deben instalar capacidades en el territorio, reduciendo su vulnerabilidad y aumentando la resiliencia, en concordancia con el principio de precaución en la gestión del riesgo de desastres, por lo que su inversión no debe considerarse como una pérdida si el fenómeno no se materializa.
- f) Las acciones anticipatorias (AA) deben incluir mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas que permita evaluar su impacto.
- g) La evaluación de las AA es fundamental, especialmente para identificar cuando una acción anticipatoria (AA) incidió en que la ocurrencia de un evento tuviera menos afectación de lo esperado. No evaluarlo puede significar la invisibilización de la AA aun cuando fue efectiva.

Independientemente de la naturaleza de materialización de la amenaza, las acciones anticipatorias (AA) podrían ser implementadas por actores de orden nacional, departamental, municipal, sectorial, institucional y comunitario, en territorios en escala regional, departamental y municipal, siempre y cuando se utilice información emitida por la autoridad técnica nacional que monitorea, evalúa y (si es el caso) pronostica sobre el comportamiento del fenómeno amenazante, como es el caso de las Entidades Técnicas Nacionales (IDEAM, SGC, DIMAR), Regionales (Institutos de Investigación y Autoridades Ambientales); de esta forma, se garantiza la prestación de los servicios básicos, la protección de la vida y de los medios de vida, así como también se brinda ayuda humanitaria con mayor eficacia.

Finalmente, y en calidad de entidad coordinadora del SNGRD, la UNGRD reconoce el potencial de las acciones anticipatorias (AA) para salvar vidas, reducir daños y pérdidas por desastres, proteger la población, los activos, la infraestructura crítica y mejorar la capacidad de respuesta. En todo momento que sea necesaria la implementación de las acciones anticipatorias (AA), éstas deberán articularse con los sectores del gobierno responsables especialmente en los instrumentos de planificación territoriales, como las EMRE y planes de respuesta, de tal manera que contribuya a la reducción del riesgo presente y futuro.

instrumentos de planificación territoriales, como las EMRE y planes de respuesta, de tal manera que contribuya a la reducción del riesgo presente y futuro.

Es importante que, como entidades integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), todo actor público, privado y/o comunitario continúe intensificando los esfuerzos para reducir los riesgos de desastres y para aumentar la interoperabilidad con los mecanismos de coordinación humanitaria y las necesidades de protección en el contexto de los desastres.

Les saluda cordialmente,



Carlos Alberto Carrillo Arenas
Director General
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Elaboró: Jorge Enrique Gomez - Contratista FNGRD / SRR - UNGRD
Sandra Martinez Rueda - Contratista FNGRD / SCR - UNGRD
Sonia Bejarano Vivas - Contratista FNGRD / SDG - UNGRD
Emilife Bautista Rodriguez - Contratista OAPI - UNGRD
Julieth Rodriguez - Contratista FNGRD / SMD - UNGRD
Nini Johann Marin Mahecha - Contratista / SMD - UNGRD

Revisó: Nelson Hernández Marulanda - Profesional especializado / SRR
Nicolas Cantor Paez - Contratista FNGRD / SdG - UNGRD
Elena Pabón - Profesional especializada / OAPI

Aprobó: Rafael Enrique Cruz Rodriguez - Subdirector General
Ana Milena Prada Uribe - Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo
María Constanza Meza elizalde - Subdirectora para la Reducción del Riesgo
José Ricardo Hurtado Chacón - Subdirector para el Manejo de Desastres
Isabel Cristina Arboleda López - Jefe Oficina de Planeación e Información