

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2023EE14030

Fecha: 08/11/2023

Bogotá DC,

Señores:

**ALCALDÍA DISTRITAL DE SANTA MARTA**

**Dra. María Victoria Moscarella Valle**

**Jefe de Oficina para la Gestión del Riesgo y Cambio Climático**

gestiondelriesgosmr@santamarta.gov.co

Ciudad

- 1. ASUNTO:** Oficio 47001-050723-294. Solicitud de concepto de calamidad por daños en el acueducto y alcantarillado.
- 2. TEMAS:** *DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA – Daños en infraestructura de redes de servicios públicos domiciliarios/ FUNCIONES DE LOS CONSEJOS DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES DE GESTIÓN DEL RIESGO.*
- 3. FECHA:** 08/11/2023.
- 4. CONSULTA:** La Dra. María Victoria Moscarella Valle en condición de Jefe de Oficina para la Gestión del Riesgo y Cambio Climático del Distrito de Santa Marta, solicita que se sustancie concepto jurídico respecto a la posibilidad de declarar una situación de calamidad pública en el Distrito de Santa Marta a causa del mal estado en el que aparentemente se encuentra la estación de bombeo de agua residual EBAR NORTE y que ha derivado en inundaciones en algunos sectores del Distrito.
- 5. ANTECEDENTES:** De conformidad con la documental remitida por la Oficina de Gestión del Riesgo y Cambio Climático, así como la información que reposa en las bases de datos del Distrito, se tienen como principales antecedentes del presente concepto jurídico los que a continuación se detallan:
  - Mediante Decreto 282 del 18 de noviembre del 2016, el entonces Alcalde Mayor del Distrito de Santa Marta amplió el objeto de la **EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ASEO DEL DISTRITO DE SANTA MARTA “ESPA”** y modificó su denominación por **EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL DISTRITO DE SANTA MARTA E.S.P “ESSMAR E.S.P”**.
  - La empresa de servicios públicos domiciliarios **ESSMAR E.S.P.**, solicitó a la Oficina para la Gestión del Riesgo y Cambio Climático del Distrito de Santa Marta que se convocara en sesión extraordinaria al Consejo Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres en aras de determinar la viabilidad de decretar la situación de calamidad pública en el Distrito con motivo de lo que se describe como una problemática en la red de acueducto y alcantarillado que ha derivado en inundaciones en algunos sectores del Distrito.
  - Igualmente se colige a partir de las piezas anexas a la solicitud, que la sociedad **ESSMAR E.S.P.**, elaboró un documento denominado *“Protocolo de actuación evento Colapso en infraestructura- múltiple EBAR NORTE 2023”* en el cual se establecieron una serie de acciones a ejecutar antes, durante y después de la emergencia, dentro de las cuales se encuentra la de solicitar sesión del Consejo Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres para declarar la calamidad pública en el Distrito de Santa Marta.

4. De conformidad con el oficio No. 47001-050723-294 la Oficina de Gestión del Riesgo y Cambio Climático considera que *“la situación fáctica (deterioro del acueducto y alcantarillado) no es una causal legal para iniciar un consejo extraordinario de gestión del riesgo y mucho menos una declaratoria de calamidad pública.”*
6. **COMPETENCIA:** La competencia de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) de la UNGRD, para atender peticiones y consultas tiene fundamento en los numerales 1° y 5° del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3° del Decreto Ley 2672 de 2012.

Teniendo en cuenta que la presente consulta se refiere directamente a las funciones legalmente asignadas por la Ley 1523 de 2012 a la UNGRD y al FNGRD para la atención de situaciones de calamidad pública, esta Oficina Asesora Jurídica, encuentra plena competencia para resolver la consulta en los siguientes términos.

7. **PROBLEMA JURÍDICO:** De conformidad con lo expuesto en la solicitud de concepto remitido por la Oficina de Gestión del Riesgo y Cambio Climático, se tiene que el problema jurídico consiste en determinar si ¿es procedente declarar la situación de calamidad pública en el Distrito de Santa Marta como consecuencia de la problemática evidenciada en la red de acueducto y alcantarillado?
8. **ANÁLISIS JURÍDICO:** A efectos de abordar el problema jurídico planteado, se hace necesario estudiar los siguientes aspectos: **i.)** La competencia de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres, **ii.)** Las situaciones que ameritan la declaratoria de calamidad pública a nivel territorial y **iii.)** El origen de la problemática en las redes de acueducto y alcantarillado, para consecuentemente finalizar con la respuesta concreta a la consulta realizada.

**I.) LA COMPETENCIA DE LOS CONSEJOS DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.**

La competencia de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres está contenida en los artículos 27, 57 y 61 de la ley 1523 del 2012, que establecen el procedimiento para la declaratoria de calamidad pública, la ejecución de las estrategias de respuesta y la elaboración de los planes de acción específicos.

**LEY 1523 DEL 2012.**

Artículo 27.

*Instancias de Coordinación Territorial.* Créanse los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.

Artículo 57.

*Declaratoria de situación de calamidad pública.* Los gobernadores y alcaldes, **previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.**

Artículo 61.

*Plan de acción específico para la recuperación.* Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos 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.

**Quando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen.**

Parágrafo 1°.

El plan de acción específico, en relación con la rehabilitación y la reconstrucción, deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente en armonía con el concepto de seguridad territorial.

Parágrafo 2°.

El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuando se derive de una declaratoria de desastre. Por las oficinas de planeación o entidad o dependencia que haga sus veces, dentro del respectivo ente territorial, cuando se trate de declaratoria de calamidad pública; los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (Resaltado fuera de texto).

De manera tal que los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres, se constituyen como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento para la articulación y efectividad de los procesos de reducción, conocimiento del riesgo y manejo de desastres, correspondiéndole entre otras funciones, la de conceptuar de manera favorable sobre la declaratoria de calamidad pública en la respectiva jurisdicción, así como elaborar y coordinar el plan de acción específico para la recuperación.

En razón de lo anterior, es claro que la función de conceptuar sobre la posibilidad de declarar la calamidad pública en la jurisdicción del ente territorial, corresponde única y exclusivamente al Consejo Distrital para la Gestión del Riesgo del Distrito de Santa Marta, por lo cual a la **UNGRD** solo le asiste una competencia de orientación y apoyo para el fortalecimiento institucional en materia de gestión del riesgo, marco dentro del cual se emite el presente concepto.

## **II.) SITUACIONES QUE AMERITAN LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA A NIVEL TERRITORIAL.**

El artículo 4° numeral 5° de la ley 1523 del 2012, define la calamidad pública como *el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.*

Los eventos naturales, como se desprende de su tenor literal, consisten en fenómenos propios de la naturaleza en los cuales no interviene la voluntad del hombre, mientras que las condiciones antropogénicas no intencionales son actividades humanas que no se generan con una intención premeditada pero que, al sumarse a condiciones de vulnerabilidad de las personas, bienes, infraestructura, medios de subsistencia, servicios, recursos ambientales, puede causar daños o

pérdidas materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida perturbando las condiciones normales de la sociedad.

Ejemplos de dichos eventos se encuentran en fallo del 10 de marzo del 2022, proferido por el Consejo de Estado con ponencia del Consejero Roberto Augusto Serrato Valdés, expediente 17001-23-33-000-2019-00256-01, en el que se indicó:

*“El sitio está afectado por: i) zona de amenaza alta por eventos de origen geomorfológico (erosión y remoción en masa); ii) zona de amenaza media por eventos de origen geológico (sísmico); y iii) zona de amenaza media por eventos de origen hidrometeorológicos (inundaciones). (...) En los procesos de inestabilidad intervienen: factores inherentes, como las características de los materiales; factores externos de tipo natural, como la lluvia y la actividad sísmica; y factores externos de tipo antrópico, como la intervención de cauces, la tala, el manejo inadecuado de aguas superficiales, urbanizaciones y construcciones antitécnicas, entre otros [...]*

*En tal virtud, en el proceso quedó demostrado que, en la generación del riesgo de desastre del barrio Bajo Cervantes, confluyen junto con las acciones antrópicas, otros factores de riesgo de índole natural, tales como las características de los materiales, las precipitaciones, las condiciones climáticas y la actividad sísmica propias de la región.”*

De manera tal que la materialización del riesgo puede tener origen, se repite, en hechos de la naturaleza como precipitaciones, actividad sísmica, erosión o remoción en masa etc., ora bien en hechos del hombre como la tala, las construcciones antitécnicas, la intervención de cauces, las prácticas agropecuarias entre otras<sup>1</sup>.

Aunado a lo expuesto, es de relevancia recordar, que la ley 1523 del 2012, en su artículo 59, contempla los criterios para la declaratoria de desastre o calamidad, señalando como tales, los siguientes:

#### **LEY 1523 DEL 2012**

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.

2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.

Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.

---

<sup>1</sup> Un claro ejemplo de evento antropogénico no intencional, lo expuso el Consejo de Estado en sentencia del 19 de abril del 2018, con ponencia de la Consejera María Elizabeth García González, expediente 66001-23-31-000-2012-00269-01(AP) en la que señaló: *“Así mismo, la Sala resalta que los conceptos técnicos determinaron las circunstancias generadoras de la problemática de socavación y deslizamientos de la zona, las cuales han sido en su mayoría factores antrópicos, como las inadecuadas coberturas y prácticas agropecuarias sobre la cabecera la ladera alta de la pendiente dejando áreas desprovistas de vegetación y el represamiento aguas abajo relacionado con la conducción del Acueducto San Diego, problemáticas éstas que pueden empeorar en temporada invernal.”*

3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.
4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.
5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.
6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.
7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.

Norma de la cual se colige que la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica, se erige como un criterio orientador para la declaratoria de la calamidad pública.

### III.) EL ORIGEN DE LA PROBLEMÁTICA EN LAS REDES DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO.

El otrora Alcalde del Distrito de Santa Marta expidió el Decreto 282 del 18 de noviembre de 2016, por medio del cual se amplió el objeto de la **EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ASEO DEL DISTRITO DE SANTA MARTA “ESPA”** y se modificó su denominación por **EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL DISTRITO DE SANTA MARTA E.S.P “ESSMAR E.S.P”**.

Como motivación del Decreto, la Alcaldía señaló entre otras cosas, lo que se transcribe a continuación:

*“Que actualmente la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado de acuerdo con 'el Registro Único de Prestación de Servicios, RUPS, de la Superintendencia de Servicios Públicos está a cargo de la Compañía de Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta SA ESP - METROAGUA SA E.S.P., en virtud del contrato de arrendamiento del 17 de abril de 1991, a través del cual "(... ) El Distrito de Santa Marta entrega y da en arrendamiento a la Entidad descentralizada Distrital Metroagua S.A.; los sistemas de Acueducto y Alcantarillado descritos en la cláusula primera, para que los destine en forma exclusiva a la prestación del servicio público (...)"*. Que el citado contrato se encuentra vigente hasta el 17 de abril de 2017; razón por la cual el Distrito debe adoptar las medidas para garantizar - a partir de esa fecha- la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado a todos los samarios.

*Que, de acuerdo con la última evaluación integral realizada a la prestación de los servicios por la Superintendencia de Servicios Públicos en agosto de 2015, **la ciudad de Santa Marta. afronta serias deficiencias en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, principalmente debido a que no se han realizado las inversiones necesarias para garantizar la demanda de agua por parte de la ciudadanía, las altas pérdidas del sistema de acueducto, la cobertura de este mismo servicio no cubre a toda la población samaria, se suministra agua con riesgo bajo no apta para consumo humano, la continuidad registra altos valores de suspensión del servicio, existe un bajo nivel de cobertura de micromedición, la cobertura de alcantarillado es insuficiente para las necesidades de la ciudad, y hay carencia de un sistema para la recolección de aguas lluvias.***

*Que para mitigar y enfrentar dicha situación, se han desarrollado diversos estudios para determinar las soluciones que se requieren para mejorar la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en la ciudad de Santa Marta, llevando al análisis de alternativas de esquemas operativos para determinar aquel*

*que asegure la prestación de ambos servicios con altos estándares de calidad, alta cobertura, eficiencia técnica y operativa, pero sobre todo, que responda a la necesidad de abastecimiento que presenta la población samaria.” (Resaltado fuera de texto).*

Fragmento del cual se desprende que inclusive desde el año 2015, la Superintendencia de Servicios Públicos evidenció deficiencias en la red de acueducto y alcantarillado, dentro de las cuales se advirtió, entre otras, la carencia de un sistema para la recolección de aguas lluvias, situación que se identifica con lo manifestado por la ESSMAR en informe técnico del 28 de abril de 2023, anexo a la solicitud de concepto y que al parecer ha derivado en inundaciones en diferentes sectores del Distrito.

De otro lado, tampoco puede perderse de vista que la **ESSMAR** reconoció en oficio No. 3-2023-03195 del 22 de junio de 2023, que el 53.6% de las redes que conforman el sistema de alcantarillado sanitario, fueron instaladas en el año 1930, superando su vida útil.

Así las cosas, para esta Oficina Asesora Jurídica, la problemática en la red de acueducto y alcantarillado en el Distrito de Santa Marta no es una situación novedosa para la **ESSMAR** ni para la administración territorial que no se deriva necesariamente de la época de lluvias, ni de un acto desencadenado por el hombre de manera no intencional, como lo podría ser por ejemplo construcciones antitécnicas que llegaran a afectar la infraestructura.

En otras palabras, si bien es cierto la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica, se erige como un criterio orientador para la declaratoria de la calamidad pública, no lo es menos que la afectación de la red en el Distrito no deriva de un evento natural ni antrópico no intencional que amerite la declaratoria de calamidad pública, razón por la cual su mantenimiento debe obedecer a un esfuerzo mancomunado entre la empresa y la administración distrital como propietaria de la infraestructura, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 6º de la ley 142 de 1994 y el Decreto 282 del 18 de noviembre de 2016, más no debe sustentarse en el régimen especial que se activa por la declaratoria de calamidad pública.

## **9. RESPUESTA:**

En respuesta al problema jurídico planteado, esta Oficina Asesora Jurídica encuentra que corresponde al Consejo Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres de Santa Marta conceptuar sobre la posibilidad de decretar la situación de calamidad pública de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la ley 1523 del 2012, sin embargo, a juicio de la **UNGRD** el estado actual de la infraestructura para la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado en el Distrito, no constituye por sí misma, una circunstancia que permita su declaratoria.

Se aclara que el presente concepto jurídico no es vinculante para el ente territorial y se enmarca dentro de las funciones de orientación y apoyo para el fortalecimiento institucional en materia de gestión del riesgo de desastres.

Cordialmente,

**DIANA PAOLA ARÍZA DOMÍNGUEZ**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica**

Elaboró: Nicolás Eduardo Rodríguez Rodríguez/ Contratista OAJ  
Revisó: Cindy Constanza Meza/ Contratista OAJ

Actualización: formato GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONCEPTOS JURÍDICOS CODIGO: G-1200-OAJ-01 v2.