



Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2024EE08454

Fecha: 04/06/2024

Bogotá DC,

**DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
COORDINACIÓN DE COOPERACIÓN MULTILATERAL
Ministerio de Relaciones Exteriores - Cancillería
Cooperacionmultilateral@cancilleria.gov.co**

ASUNTO: Solicitud de concepto jurídico.

TEMAS: *ASISTENCIA HUMANITARIA PARA LA REPÚBLICA DE HAITÍ.*

FECHA: 04/06/2024.

Cordial saludo

Reciba un cordial saludo por parte de la **UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES- UNGRD**, sea esta la oportunidad para agradecer su interacción con la entidad y desearle éxitos en sus labores diarias. A continuación, se desarrollará concepto jurídico para dar respuesta a su consulta realizada vía correo electrónico.

I. CONSULTA

La Coordinación de Cooperación Multilateral de la Dirección de Cooperación Internacional perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores – Cancillería, solicita que se sustancie concepto jurídico respecto a los siguientes interrogante: i ¿La UNGRD tiene el aval del Presidente para enviar un vuelo humanitario?; ii ¿Se puede cambiar la destinación bajo la cual se compraron los Kits de alimentos que se encuentran aún en los centros logísticos de la UNGRD?; iii ¿Qué pasaría, frente a los entes de control, si los kits de alimentos almacenados en los centros logísticos de la UNGRD se fueran a vencer (Manual de Estandarización de Ayuda Humanitaria de Colombia de la UNGRD, en su capítulo 4 relativo a la ayuda alimentaria, en su página 76: "¿Se debe colocar fecha de vencimiento, en el espacio destinado en el arte de la caja y los componentes deben tener fecha de vencimiento no inferior a 6 meses"?); iv ¿Tratándose de una orden presidencial, se debe cumplir con la siguiente recomendación por parte de la Dirección de Operaciones Sanitarias del INVIMA (página 2, punto 5): "Las donaciones deben venir con fechas de vencimiento superiores a 6 meses"?; v ¿En qué medida la emergencia humanitaria de Haití no es de origen antropogénico? y vi ¿Cuáles son las normas bajo las cuales Haití recibiría ayuda internacional (en particular alimentos) durante la crisis que atraviesa el país actualmente?

Son principales antecedentes de este concepto la Ley Ley 1523 de 2012 "*Por el cual se Adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*", y el Decreto 4147 de 2011 "*Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura*" y el Manual de estandarización de ayuda humanitaria de Colombia.

III. 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.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

De conformidad con lo expuesto en la solicitud, se tiene que el problema jurídico consiste en determinar : i ¿La UNGRD tiene el aval del Presidente para enviar un vuelo humanitario?; ii ¿Se puede cambiar la destinación bajo la cual se compraron los Kits de alimentos que se encuentran aún en los centros logísticos de la UNGRD?; iii ¿Qué pasaría, frente a los entes de control, si los kits de alimentos almacenados en los centros logísticos de la UNGRD se fueran a vencer (Manual de Estandarización de Ayuda Humanitaria de Colombia de la UNGRD, en su capítulo 4 relativo a la ayuda alimentaria, en su página 76: "¿Se debe colocar fecha de vencimiento, en el espacio destinado en el arte de la caja y los componentes deben tener fecha de vencimiento no inferior a 6 meses"?); iv ¿Tratándose de una orden presidencial, se debe cumplir con la siguiente recomendación por parte de la Dirección de Operaciones Sanitarias del INVIMA (página 2, punto 5): "Las donaciones deben venir con fechas de vencimiento superiores a 6 meses"?; v ¿En qué medida la emergencia humanitaria de Haití no es de origen antropogénico? y vi ¿Cuáles son las normas bajo las cuales Haití recibiría ayuda internacional (en particular alimentos) durante la crisis que atraviesa el país actualmente?

V. ANÁLISIS JURÍDICO

A efectos de responder el interrogante expuesto en su escrito, esta oficina considera necesario consultar la normatividad vigente aplicable a la UNGRD, al FNGRD y lo dispuesto en la Ley 1523 del 2012, para exponer las consideraciones sobre lo solicitado.

Por lo que nos proponemos describir algunos asuntos que son necesarios y se desarrollarán en el siguiente orden: (i) *Análisis de la Ley 1523 de 2012*; (ii) *Análisis del Decreto 4147 de 2011*; (iii) *Análisis del manual de estandarización de ayuda humanitaria de Colombia*.

5.1. Análisis de la Ley 1523 de 2012

La ley 1523 de 2012 estipula su artículo primero que "*la gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación,*

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.”

Esta ley estipula las acciones preventivas y las medidas necesarias que se podrán implementar en caso de presentarse un desastre o una calamidad pública en el territorio nacional. Por tal razón, el fin de la política de desarrollo de la gestión del riesgo está enfocada en aspectos como la seguridad territorial, sostenibilidad, reducción de riesgos, programas, gestión ambiental territorial sostenible y los derechos colectivos, con aras de mejorar la calidad de vida de la población y reducir el riesgo de desastres basándose en los principios y objetivos que conllevan a ofrecer protección, seguridad, bienestar y mejora en la calidad de vida de la población colombiana.

Es importante mencionar que con base en el artículo 43 de la mencionada, **“el rol que cumple la Cooperación Internacional en materia de gestión del Riesgo de Desastres, incluyendo el apoyo en situaciones de desastre que sean explícitamente requeridas por el Gobierno Nacional deberán ejercerse teniendo como objetivo central el fortalecimiento del sistema nacional y de las entidades públicas, privadas y comunitarias que lo integran.** La ayuda humanitaria deberá proveerse teniendo en cuenta los principios de calidad, oportunidad, pertinencia y eficacia que rigen a nivel internacional a las instituciones que se encargan de prestarla”.

5.2 Análisis del Decreto 4147 de 2011

De acuerdo al artículo 3, esta ley tiene como objetivo 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 Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.

Además, enumera las funciones que posee la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, con el fin de no extralimitarse en el ejercicio y cumplimiento de sus ocupaciones, siendo las siguientes:

- 1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.*
- 2. Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.*
- 3. Proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en el marco del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD y actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD.*
- 4. Promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros, en los temas de su competencia.*
- 5. Formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo*

6. *Orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales.*

7. *Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia.*

8. *Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.*

9. *Gestionar, con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país.*

10. *Administrar y mantener en funcionamiento el sistema integrado de información de que trata el artículo 7° del Decreto-ley 919 de 1989 o del que haga sus veces, que posibilite avanzar en la gestión del riesgo de desastres.*

11. *Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad.*

5.3. Análisis del manual de estandarización de ayuda humanitaria de Colombia

Este manual es el resultado de los compromisos adquiridos por los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), marcando los lineamientos a seguir en manera de ayuda humanitaria a nivel nacional.

Este manual define la ayuda humanitaria como “*El contar con un mínimo humanitario, a partir del cual se realice la asistencia humanitaria a los afectados en el país, permite garantizar al Estado colombiano un idioma común ante a las diversas necesidades que las personas afrontan a causa de los fenómenos de origen natural, tecnológico o antrópico no intencional, momentos de hambre, dolor, frío, desamparo, desconcierto, enfermedad, así como la pérdida de vivienda, enseres y demás circunstancias derivadas de las emergencias, que generan situaciones de ‘crisis’ en las personas y familias*”.

El capítulo 4 del presente, hace referencia a ayuda humanitaria, en el cual se contemplan los procedimientos relativos a la ayuda humanitaria de emergencia y la ruta establecida para intervenir la situación de manera adecuada con el fin del Sistema. Enfatizando en ayudas alimentarias inmediatas, el manual señala que:

“(…)”

- La ayuda alimentaria debe iniciarse de manera inmediata y de esta manera restaurar y/o de mantener el nivel de consumo de alimentos de las personas afectadas como consecuencia de las emergencias y/o desastres, para evitar el deterioro de su situación nutricional.
- Se llamará ayuda inmediata aquella prevista para las primeras 48 horas hasta los tres meses, desde la realización del EDAN, dependiendo de cuán pronto se pueda pasar a una estrategia para cambiar a acciones de alimentos por trabajo u otra que no cree dependencia.
- Cada familia censada y catalogada como afectada deberá recibir asistencia alimentaria, en las primeras 48 horas de ocurrido el evento, el cual por su composición tendrá una duración promedio de 8 a 10 días en un núcleo familiar

Otro punto importante que trata este acápite, son las especificaciones de empaque y almacenamiento de productos, es por ello que en su página 76, respecto al empaque en el cual debe ser enviada la ayuda alimentaria, se hace la claridad de las dimensiones que debe cumplir el empaque y se enfatiza a modo de nota que, *“colocar fecha de vencimiento, en el espacio destinado en el arte de la caja y los componentes deben tener fecha de vencimiento no inferior a 6 meses”*.

VI. RESPUESTA

En respuesta al problema jurídico planteado y conforme a la normatividad anteriormente indicada la Oficina Asesora Jurídica, se permite precisar que por medio del oficio DGPC/JC7/083/EX:2023-2024, el Director General de la Dirección General de Protección Civil de la República de Haití, realiza un llamado a recibir carga humanitaria, indicando que debido al contexto actual de inseguridad que vive el país, se hace compleja la recepción de la misma en especie y es por ello que requiere apoyo financiero directo con el fin de adquirir insumos necesarios para la implementación del programa asistencial existente en la Dirección General de Protección Civil mencionada anteriormente. Por lo tanto, se considera de entrada que el aporte de ayuda humanitaria en especie desconoce el contexto del apoyo solicitado por la República de Haití, no existiendo garantías para su efectiva entrega ni para la disposición de su recepción.

Por otra parte, debe resaltarse que la Misión de la UNGRD está encaminada a dirigir, orientar y coordinar la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, fortaleciendo las capacidades de las entidades públicas, privadas, comunitarias y de la sociedad en general, con el propósito explícito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, a través del conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de los desastres asociados con fenómenos de origen natural, socionatural, tecnológico y humano no intencional.

Por su lado, el objetivo general del SNGRD es proteger a la población, mejorar la seguridad, el bienestar y contribuir al desarrollo sostenible en el territorio colombiano; respecto a la Cooperación Internacional en la Gestión del Riesgo, se precisa que el apoyo en situaciones de desastre que sean explícitamente requeridas por el Gobierno Nacional deberán ejercerse teniendo como objetivo central el fortalecimiento del sistema nacional y de las entidades que lo integran, y la ayuda humanitaria deberá proveerse teniendo en cuenta los principios de calidad, oportunidad, pertinencia y eficacia que rigen a nivel internacional a las instituciones que se encargan de prestarla.

Con base en esto, procederemos a pronunciarnos sobre cada cuestionamiento de forma individual, de la siguiente manera:

i. ¿La UNGRD tiene el aval del Presidente para enviar un vuelo humanitario?

R/. Respecto a este cuestionamiento indicamos que no somos competentes para dar una respuesta, debido a que no se tiene claridad sobre el contexto del vuelo humanitario.

ii. ¿Se puede cambiar la destinación bajo la cual se compraron los Kits de alimentos que se encuentran aún en los centros logísticos de la UNGRD?

R/. Para resolver este interrogante debe aportarse la información necesaria para establecer el contexto: tipo de contrato, rubro presupuestal y demás aspectos jurídicos bajo los cuales la UNGRD adquirió los kits de alimentos y con qué fin lo hizo. Igualmente, resulta necesario detallar la destinación original de los kits de alimentos.

exista inventario en los centros logísticos, todo esto para determinar la mejor ruta jurídica a realizarse.

- iii. ¿Qué pasaría, frente a los entes de control, si los kits de alimentos almacenados en los centros logísticos de la UNGRD se fueran a vencer (Manual de Estandarización de Ayuda Humanitaria de Colombia de la UNGRD, en su capítulo 4 relativo a la ayuda alimentaria, en su página 76: "¿Se debe colocar fecha de vencimiento, en el espacio destinado en el arte de la caja y los componentes deben tener fecha de vencimiento no inferior a 6 meses")?

R/. Tal como lo mencionamos y teniendo presente lo estipulado en el Manual de Estandarización de Ayuda Humanitaria de Colombia de la UNGRD, las especificaciones de empaque y almacenamiento de productos están claramente determinadas. Es por ello que en su página 76, respecto al empaque en el cual debe ser enviada la ayuda alimentaria, se hace la claridad de las dimensiones que debe cumplir el empaque y se enfatiza a modo de nota que, "colocar fecha de vencimiento, en el espacio destinado en el arte de la caja y los componentes deben tener fecha de vencimiento no inferior a 6 meses". Toda esta información sería tomada en cuenta por cualquier ente de control al momento de analizar la legalidad y calidad de las decisiones tomadas por la UNGRD frente al manejo de kits alimentarios.

- iv. ¿Tratándose de una orden presidencial, se debe cumplir con la siguiente recomendación por parte de la Dirección de Operaciones Sanitarias del INVIMA (página 2, punto 5): "Las donaciones deben venir con fechas de vencimiento superiores a 6 meses"?

R/. Esta pregunta no es competencia de la OAJ, teniendo en cuenta que no se conoce el contenido de la hipotética orden presidencial, sin embargo, basándonos en el Manual de Estandarización de Ayuda Humanitaria de Colombia de la UNGRD, en su capítulo 4 relativo a la ayuda alimentaria, en su página 76, colocar fecha de vencimiento, en el espacio destinado en el arte de la caja y los componentes deben tener fecha de vencimiento no inferior a 6 meses.

- v. ¿En qué medida la emergencia humanitaria de Haití no es de origen antropogénico?

R/. Teniendo en cuenta los cuestionamientos, podemos concluir afirmando que, según los medios de comunicación internacionales, la República de Haití vive una situación de violencia política y social, lo cual es un evento antropogénico intencional, pues son causados por la presencia misma del ser humano y su comportamiento social o voluntad intencionada de ocasionar daño, y por tanto no se enmarca dentro de las funciones de la UNGRD ni la definición de emergencia descritos anteriormente.

- vi. ¿Cuáles son las normas bajo las cuales Haití recibiría ayuda internacional (en particular alimentos) durante la crisis que atraviesa el país actualmente?

R/. La OAJ no es competente para responder este cuestionamiento, ya que no es función de esta oficina determinar las normas internacionales que rigen la materia; sobre todo teniendo en cuenta que la misionalidad de la UNGRD circunscribe su campo de acción al territorio colombiano.

La presente posición jurídica se suscribe en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo modificado por



autoridades son recomendaciones de carácter no 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.

Atentamente,



JORGE ALEJANDRO MALDONADO
Jefe Oficina Asesora Jurídica OAJ - UNGRD

Elaboró: Daniela Parra Montes / Abogada Contratista OAJ
Revisó: Camilo Torres / Abogado Asesor OAJ

G



Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

Solicitud de concepto jurídico / ASISTENCIA HUMANITARIA PARA LA REPÚBLICA DE HAITÍ.

2 mensajes

Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

7 de junio de 2024, 19:21

Para: Cooperacionmultilateral@cancilleria.gov.co

Cc: cc <correspondencia@gestiondelriesgo.gov.co>, Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>, DANIELA PARRA MONTES <daniela.parra@gestiondelriesgo.gov.co>, JUAN CAMILO TORRES NAIZAQUE <camilo.torres@gestiondelriesgo.gov.co>

Bogotá DC,

**DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
COORDINACIÓN DE COOPERACIÓN MULTILATERAL
Ministerio de Relaciones Exteriores - Cancillería**
Cooperacionmultilateral@cancilleria.gov.co

ASUNTO: Solicitud de concepto jurídico.**TEMAS:** *ASISTENCIA HUMANITARIA PARA LA REPÚBLICA DE HAITÍ.*

RADICACIÓN 2024EE08454

 Colombia potencia de la vida

Oficina Asesora Jurídica
juridica@gestiondelriesgo.gov.co
Teléfono: 6015529696 Ext: 300
Av. Calle 26 No. 92 – 32, Ed. G4, Bogotá, Colombia
www.gestiondelriesgo.gov.co

 **2024EE08454.pdf**
4998K

Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

8 de julio de 2024, 16:05

Para: Paula Andrea Ramirez Brand <paula.ramirez@gestiondelriesgo.gov.co>

[El texto citado está oculto]

 **2024EE08454.pdf**
4998K