

## COMUNICACIÓN INTERNA

**PARA:** ANA MILENA PRADA URIBE  
Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo

**DE:** JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ  
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO:** Solicitud de concepto sobre autoridad en gestión del riesgo.

**TEMA:** AUTORIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO/ Normativa – Rol de las autoridades pertenecientes al SNGRD – DERECHO COMPARADO – Autoridades para la gestión del riesgo en Latinoamérica.

**FECHA:** 01/11/2024

Cordial Saludo,

Por medio del presente documento, la Oficina Asesora Jurídica – OAJ de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD emite respuesta a la consulta elevada ante esta dependencia por parte de la Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo por medio de la comunicación interna No. 2024IE05839 del 12 de septiembre de 2024, en los términos establecidos en el numeral 2 del artículo 14 y el artículo 28 de la ley 1437 de 2011.

### 1. CONSULTA

Se consultó ante este despacho lo siguiente:

*“1. ¿Es la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres autoridad en asuntos de gestión del riesgo? Si es así, ¿cuál es la normatividad que lo determina?”*

*2. ¿Cuál entidad ejerce funciones de autoridad en asuntos de gestión de riesgo en Colombia?”*

3. *¿Cuáles es el alcance de las funciones y decisiones de la UNGRD en comparación con otras entidades que forman parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGDR)?*

4. *¿Existen disposiciones específicas que asignen a alguna entidad la facultad de emitir normativas vinculantes en materia de gestión del riesgo de desastres?*

5. *¿Qué modelos internacionales comparativos existen sobre la designación de autoridad en la gestión del riesgo de desastres, y cómo se puede apropiar en Colombia esos modelos?”*

## **2. ANTECEDENTES:**

La Constitución Política de 1991 establece la suprema autoridad administrativa en cabeza del presidente, la distribución de la autoridad jerárquicamente en los alcaldes y gobernadores y la posibilidad de delegar y desconcentrar la misma.

La ley 489 de 1998 desarrolla las figuras de descentralización, desconcentración y delegación y define los sistemas administrativos.

La jurisprudencia nacional ha definido la autoridad administrativa en cuanto al análisis específico de funciones y de forma amplia en relación con la posibilidad de tomar decisiones jerárquicas vinculantes.

La Ley 1523 de 2012 dispone la conducción del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en ejercicio de la suprema autoridad administrativa y la jefatura de gobierno, también que el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres es el agente del presidente frente a la materia.

El Decreto Ley 4147 de 2011 y la Ley 1523 de 2012 disponen las funciones a cargo de la Dirección General de la UNGRD.

La academia internacional ha abordado el estudio de la política pública de gestión del riesgo en otros países.

## **3. COMPETENCIA**

La competencia de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) de la UNGRD para atender la presente consulta, tiene fundamento en el numerales 1 del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 2672 de 2013.

Por lo tanto, pese a que este despacho se encuentra presto a asesorar al Director General y a las dependencias de la Unidad en los asuntos jurídicos relacionados con la UNGRD, la emisión del presente concepto no implica el reemplazo de las funciones y/o responsabilidades propias de otras dependencias o entidades involucradas en la consulta bajo estudio.

#### **4. PROBLEMA JURÍDICO**

Los problemas jurídicos a resolver fueron expuestos explícitamente en la solicitud así:

1. ¿Es la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres autoridad en asuntos de gestión del riesgo? Si es así, ¿cuál es la normatividad que lo determina?
2. ¿Cuál entidad ejerce funciones de autoridad en asuntos de gestión de riesgo en Colombia?
3. ¿Cuál es el alcance de las funciones y decisiones de la UNGRD en comparación con otras entidades que forman parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGDR)?
4. ¿Existen disposiciones específicas que asignen a alguna entidad la facultad de emitir normativas vinculantes en materia de gestión del riesgo de desastres?
5. ¿Qué modelos internacionales comparativos existen sobre la designación de autoridad en la gestión del riesgo de desastres, y cómo se puede apropiar en Colombia esos modelos?

#### **5. ANÁLISIS JURÍDICO:**

##### **5.1. Sobre la autoridad administrativa en el ordenamiento jurídico colombiano.**

Son principales antecedentes de este concepto los siguientes:

El artículo 115 de la Constitución Política de Colombia de 1991 establece que *“El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa”*, poderes de los cuales emanan todas sus funciones, contempladas en el artículo 189 Superior y definidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-496 de 1998 de la siguiente manera:

*“de manera general, las funciones de Jefe de Estado son aquéllas que denotan de manera clara la voluntad de la Nación de conformar una unidad política propia, tales como las referidas a las relaciones internacionales. A su vez, las funciones que desempeña en su calidad de Jefe de Gobierno serían aquellas relacionadas con la fijación de políticas, de derroteros para la conducción del país, mientras que las cumplidas como Suprema Autoridad Administrativa son las dirigidas a mantener el funcionamiento normal de la administración pública”.*

Hablando de la autoridad administrativa en concreto, el manual de estructura del Estado emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública dispone su alcance así:

*“En su condición de “Suprema Autoridad Administrativa”, el Presidente de la República distribuye los asuntos, según su naturaleza, entre los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos; celebra ciertos contratos; ejerce la inspección y vigilancia sobre determinadas actividades y servicios de interés general; vela por la recaudación y administración de las rentas y caudales públicos; concede patentes de invención o perfeccionamientos útiles; y ejerce la potestad reglamentaria, cuyo fin básico es el de la ejecución de las leyes, además de la potestad regulatoria de las leyes marco, que también se ha calificado de ser actividad administrativa.”*

En todo caso, esta se trata de una definición basada en las funciones identificables para el funcionamiento de la administración, pues ni el constituyente ni el legislador han definido explícitamente la autoridad administrativa. Al respecto, resalta el siguiente pronunciamiento del Consejo de Estado:

*A diferencia del concepto de autoridad civil, el de autoridad administrativa no fue definido expresamente por el legislador. Sin embargo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha dicho que "es aquella que ejercen quienes desempeñan cargos de la administración nacional, departamental y municipal o de los órganos electorales y de control que impliquen poderes decisorios de mando o imposición sobre los subordinados o la sociedad. La autoridad administrativa, comprende, entonces, las funciones administrativas de una connotación como la descrita y excluye las demás que no alcanzan a tener esa importancia".*

*En el mismo sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha aclarado que la autoridad administrativa se ejerce para "hacer que la administración funcione, también ejerciendo mando y dirección sobre los órganos del aparato administrativo, nombrando y removiendo sus agentes, celebrando contratos,*

*supervigilando la prestación de servicios, castigando infracciones al reglamento, etc. Todo eso y más, es la autoridad administrativa". (...)*

*También resulta pertinente precisar que esta Sección ha dicho que quien ejerce dirección administrativa, conforme al artículo 190 de la Ley 136 de 1994, tiene igualmente autoridad administrativa. Sin embargo, el concepto de autoridad administrativa es más amplio que el de dirección administrativa y comprende, por tanto, el ejercicio de funciones que no se encuentran incluidas dentro de las mencionadas por el citado artículo 190, tales como las que impliquen otros poderes decisorios de mando o imposición sobre los subordinados o la sociedad”.*

Ahora bien, se habla de supremacía de la autoridad administrativa en la medida que dicha autoridad no es exclusiva del presidente, siendo compartida por los gobernadores y alcaldes e incluso pudiendo ser distribuida en otros funcionarios o entidades por quien detenta dicho poder.

De acuerdo con el artículo 1 la Constitución, el ordenamiento jurídico colombiano está fundado en el principio de autonomía territorial, compitiéndole a las entidades territoriales la gestión de sus propios intereses conforme al artículo 287, e interactuando con la Nación atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de conformidad con el artículo 288.

En atención a lo anterior, los artículos 303, 305, 314 y 315 de la Constitución disponen en cabeza de los Gobernadores y Alcaldes la jefatura administrativa en sus respectivas jurisdicciones.

En desarrollo de tales disposiciones, se observa con precisión en el artículo 28 de la Ley 1454 de 2011, por medio de la cual se expide el estatuto orgánico de ordenamiento territorial, que:

*“Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.*

*Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales.*

*Parágrafo.*

*Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.*

*Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación. (...)*

En consecuencia, la autoridad administrativa es compartida por los jefes de gobierno territoriales y detentada de forma jerárquicamente superior por el Presidente de la República.

Por otra parte, la posibilidad de distribuir el poder de autoridad administrativa se justifica en la especificidad de la función administrativa dados los múltiples servicios prestados por el Estado frente a los cuales los jefes de gobierno no están en capacidad de estar al tanto en su integridad. Por tal motivo, el capítulo 5 de la Constitución autoriza a que la Ley disponga la descentralización, la desconcentración y la delegación de los poderes administrativos entre las instituciones y los funcionarios del sector público, instituciones éstas que se encuentran definidas en la Ley 489 de 1998.

Al respecto, resalta lo manifestado por la Corte Constitucional en la sentencia C-205 de 2005, en la medida que reconoce que la suprema autoridad administrativa de la que está investido el presidente es adjudicable a otras instancias por necesidad misma de la función pública:

*“La jurisprudencia ha indicado igualmente que en el ejercicio de dichas funciones eminentemente administrativas, el Presidente actúa como suprema autoridad administrativa, situación que, como se señaló arriba, permite al Congreso regular la desconcentración y delegación de estas competencias creando instituciones especializadas que actúan bajo la dirección y orientación del Gobierno en la realización de labores de inspección, control y vigilancia. En esta misma línea, se ha indicado que siendo evidente que no le es posible a quien es jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa, asumir directa y personalmente su cumplimiento, es obvio que la ley, en desarrollo de la Constitución Política, puede prever el adelantamiento de las labores inherentes a esa atribución presidencial por organismos especializados capaces de efectuarlas [sic] con la eficacia y la exhaustividad requeridas, pues de otro modo los propósitos superiores quedarían desvirtuados al tomarse [sic] nugatorias las aludidas funciones presidenciales y, por contera, las que en los asuntos económicos atañen al Estado, merced a expresa disposición constitucional”.*

De forma más detallada, la Corte ha entendido que la descentralización “es un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administración central y los territorios (descentralización territorial), o entre la primera y entidades que cumplen con labores especializadas (descentralización por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas”.<sup>1</sup> De otro lado, la “delegación y la desconcentración (...) atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa”.<sup>2</sup>

Finalmente, resta advertir que la Ley 489 de 1998 previó en su capítulo XVI la posibilidad del ejercicio de funciones públicas por parte de particulares salvo disposición legal en contrario y con sujeción a la autoridad o entidad pública titular de la función encomendada al particular. En estos casos, sin embargo, no se entiende que haya un desplazamiento de la autoridad administrativa, sino que se adjudica una o varias funciones específicas bajo la instrucción de una entidad que continúa detentado el poder de disposición jerárquico sobre el particular. De todas formas, no se ahonda en esta figura por escapar del objeto de la consulta.

## **5.2. Sobre la autoridad administrativa en materia de gestión del riesgo de desastres.**

La política de gestión del riesgo, de acuerdo con la Ley 1523 de 2012, está diseñada bajo el esquema de un sistema nacional de interacción de autoridades administrativas y la población en general, con base en el reconocimiento de la autonomía territorial y la desconcentración de funciones, tal y como lo dispone el artículo 2 de la norma en cuestión, distribuyendo en diferentes órganos u entidades las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación. Esto quiere decir que no se trata de una materia sometida a un sector administrativo sino a un sistema en los términos del artículo 43 de la Ley 489 de 1998, el cual dispone:

*El Gobierno Nacional podrá organizar sistemas administrativos nacionales con el fin de coordinar las actividades estatales y de los particulares. Para tal efecto preverá los órganos o entidades a los cuáles corresponde desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación.*

---

<sup>1</sup> Sentencia C-496 de 1998

<sup>2</sup> Ibidem

Debe entenderse entonces que dentro de un sistema confluyen diferentes sectores, situación que condiciona el ejercicio de la autoridad administrativa por parte de los integrantes que detentan tal poder y de quien se le adjudique concretamente la autoridad en el marco de acción de dicho sistema.

Para el caso bajo estudio, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD hace parte del sector presidencia, pero bien es cierto que dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD confluyen competencias y responsabilidades de otro sectores. En tal sentido, dispone lo siguiente el artículo 2 de la Ley 1523 de 2012:

*La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.*

*En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

No obstante lo anterior, es claro que resulta necesario el ejercicio de una autoridad administrativa en la medida que para el funcionamiento del sistema es necesaria la expedición de normas y la toma de decisiones vinculantes que no dejen en una indeterminación jurídica la aplicación de la política pública de gestión del riesgo, sobre todo cuando se presentan colisiones de competencias y responsabilidades entre sus miembros.

Así las cosas, en cuanto al ejercicio de la autoridad administrativa en SNGRD, la Ley 1523 de 2012 dispuso en cabeza del Presidente dicha función junto con la de jefe de gobierno, llamándole para tal efecto “*conductor del sistema nacional*”. Ha de recordarse entonces que mientras el poder de jefe de gobierno implica la determinación de los lineamientos de la política pública, el poder de autoridad administrativa implica la potestad vinculante de sus decisiones, de acuerdo a lo explicado en el capítulo anterior.

Ahora bien, dada la especialidad del servicio público de la gestión del riesgo y la posibilidad de delegar el poder de autoridad administrativa del Presidente, la Ley 1523 de 2012 dispuso en su artículo 11 que el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres “*Será el agente del Presidente de la República en todos los asuntos relacionados con la materia*”, que para el caso implica la conducción del sistema por medio de las facultades de jefe de gobierno y autoridad administrativa, pues tal es el

rol que explícita y exclusivamente otorga la Ley 1523 de 2012 al Presidente, sin que ello implique la usurpación de competencias y responsabilidades de los demás miembros del SNGRD.

Esto debe entenderse así, además, debido a que resulta necesario que exista alguien que expida las normas y tome las decisiones vinculantes necesarias para que el sistema funcione, así como que pueda dirimir cualquier choque de competencias o responsabilidades entre los miembros del SNGRD, de la mano con el reconocimiento de la *“imposibilidad material que tiene el Presidente para ejercer de manera personal todas y cada una de [sus] facultades”* en los términos de la Sentencia C-496 de 1998 de la Corte Constitucional.

Este caso consiste entonces en una delegación de la autoridad administrativa por vía legal, en la medida que la agencia del Presidente en el SNGRD se radica específicamente en cabeza del Director de la UNGRD y no en la entidad como tal, pues es con la firma de éste que gozarán de poder vinculante las decisiones y órdenes impartidas al interior del SNGRD. En esa medida, se entiende que el Presidente, en los términos de la figura de la delegación, podrá en cualquier momento asumir la suprema autoridad de la que está investido sobre las decisiones que llegue a tomar el Director de la UNGRD.

Ahora bien, haciendo el mismo ejercicio jurisprudencial al momento de definir la autoridad administrativa, resulta necesario identificar cuáles son las funciones específicas de la UNGRD en materia de gestión del riesgo, que implican el ejercicio de la autoridad administrativa, pues la misma debe, en todo caso, estar explícitamente delimitada en cumplimiento del principio de legalidad contemplado en el artículo 6 de la Constitución.

Así las cosas, de las funciones contempladas en el artículo 11 del Decreto Ley 4147 a la luz de la definición dada por la jurisprudencia y en comparación con las funciones que detenta el presidente en ejercicio de la suprema autoridad administrativa, se consideran las siguientes como fruto de la delegación de dicho poder en el Director general de la UNGRD en el marco del SNGRD:

*2. Coordinar la formulación y hacer seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos para la gestión del riesgo de desastres.*

*3. Ejercer la ordenación del gasto de la entidad y ejercer la ordenación del gasto del Fondo Nacional de Calamidades o del que haga sus veces, de conformidad con lo previsto en el artículo 5° del Decreto 2378 de 1997, sin perjuicio de la ordenación del gasto que se encuentra dispuesta para la ejecución de los recursos*

*destinados para la atención de la emergencia ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.*

*6. Dirigir la intervención de las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD, en el marco de sus competencias, en la respuesta a situaciones declaradas de desastre nacional.*

*7. Dirigir la implementación del plan nacional de gestión del riesgo de desastres y llevar a cabo el seguimiento y evaluación del mismo y su periódica actualización.*

*17. Vigilar la ejecución del presupuesto correspondiente a la Unidad y al Fondo Nacional de Calamidades o el que haga sus veces.*

Adicionalmente, el numeral 3 del artículo 18 de la Ley 1523 de 2012 dispone la función de “Elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entiéndase: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas”. De forma indirecta, el párrafo 1 del artículo 48 dispone la ordenación del gasto de FNGRD así como la expedición de actos administrativos que se requieran por virtud y/o consecuencia de la contratación que adelante la Fiduciaria, reiterando el numeral 3 del artículo 11 del Decreto 4147 de 2011.

Se aclara entonces que, de acuerdo con la definición de autoridad administrativa dada por la jurisprudencia, la misma se manifiesta de diferentes maneras, siendo unas más laxas que otras. De ellas, la más vinculante es claramente la expedición de normas de todo nivel, las cuales, no obstante, tienen como límite el ejercicio de competencias y responsabilidades de los demás miembros.

El ejercicio de la autoridad administrativa dentro del SNGRD dependerá entonces del nivel de autonomía con que cuenten sus respectivos miembros, no siendo igual de vinculante las decisiones frente a los particulares que frente a los alcaldes o gobernadores, por ejemplo, quienes por mandato de la misma Ley 1523 de 2012 son las autoridades administrativas en sus territorios, tal y como lo dispone el artículo 12, el cual connota como conductores del sistema a los alcaldes y gobernadores, esto es, con el mismo rol que ejerce el presidente como suprema autoridad administrativa y jefe de gobierno.

### **5.3. Derecho comparado: Sobre La Gestión de Riesgos en otros países y sus autoridades.**

La gestión de riesgos se refiere al conjunto de acciones, medidas y herramientas orientadas a reducir o mitigar las amenazas y vulnerabilidades existentes. Este enfoque de prevención se diferencia de otro grupo de acciones que se enfocan en responder directamente ante la ocurrencia de un desastre, como la preparación para emergencias, la respuesta inmediata y la reconstrucción post-desastre. La gestión de riesgos busca coordinar ambos tipos de intervención, priorizando la prevención y mitigación, sin dejar de lado la respuesta a los desastres, con el objetivo de que, a largo plazo, las políticas preventivas reduzcan la necesidad de actuar sobre los desastres ya ocurridos.<sup>3</sup>

Además, la gestión de riesgos no debe ser vista únicamente como una responsabilidad del Estado. Debe fomentar la colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales para enfrentar de manera preventiva los desastres. En este contexto, una política de gestión de riesgos no solo está vinculada a la identidad territorial, sino que busca articular a diversos sectores sociales, políticos, institucionales, públicos y privados en todos los niveles territoriales. Esto permite fomentar la participación democrática, sumar esfuerzos y responsabilidades de acuerdo con las competencias de cada actor.<sup>4</sup>

*La función del estado a la hora de liderar o coordinar una respuesta frente a los riesgos y desastres está determinada por muchos factores, incluida la existencia o no existencia de una entidad gubernamental encargada específicamente de la coordinación o implementación de la respuesta humanitaria.*<sup>5</sup>

Bajo estas múltiples perspectivas de un gobierno compartido surge el concepto de gobernanza del riesgo desde el cual se propone conectar individuos, organizaciones, agencias e instituciones en múltiples niveles organizacionales que permitan la promoción de redes sociales y grupos de actores colaborando en diversos sistemas de generación de conocimiento y de intercambio de experiencias para reducir riesgos de desastres e impulsar acciones de adaptación al cambio climático<sup>6</sup> Con frecuencia, estas entidades reciben el nombre de autoridades nacionales de gestión de desastres, o NDMA (National Disaster Management Authorities) por sus siglas en inglés.

---

<sup>3</sup> Revista Internacional de Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo. Medición de la gestión del riesgo en América Latina. Omar Darío Cardona Arboleda. <https://core.ac.uk/download/pdf/41782804.pdf>

<sup>4</sup> Ibídem

<sup>5</sup> Calderón Ramírez, Daniel Ricardo, & Frey, Klaus. (2022). Redes y gobernanza del riesgo de desastre en Bogotá, Colombia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 31(1), 177-195. Epub September 06, 2022. <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/01502-Sphere-Thematic-NDMAs-ES-4-0.pdf>

<sup>6</sup> Calderón Ramírez, Daniel Ricardo, & Frey, Klaus. (2022). Redes y gobernanza del riesgo de desastre en Bogotá, Colombia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-215X2022000100177](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-215X2022000100177)

Una Autoridad Nacional de Gestión de Desastres es responsable de establecer las políticas y directrices de una oportuna y eficaz gestión y respuesta ante los desastres. Se observan estructuras diferentes de gestión del riesgo en todo el mundo:

1. *“Puede haber un punto focal de gestión de desastres. Este es un organismo de coordinación que no tiene ninguna función de implementación.*
2. *La gestión de desastres puede gestionarse en paralelo con otros ministerios competentes del gobierno.*
3. *Las organizaciones de implementación existentes pueden usarse como base para la gestión de desastres.”*<sup>7</sup>

La estructura y el diseño de las Autoridades Nacionales de Gestión del Riesgo (NDMA) varían en función del perfil de riesgo de cada país y de su capacidad de adaptación. La política nacional también juega un papel crucial en la gestión de desastres, lo que lleva a que países vecinos con riesgos similares puedan adoptar enfoques distintos. Además, es común que las estrategias de gestión de desastres se modifiquen tras cambios en el gobierno. Las NDMA tienen la responsabilidad de implementar acciones de prevención, mitigación y preparación ante desastres, así como de fortalecer las capacidades locales y adquirir materiales de socorro. La efectiva coordinación y colaboración entre la comunidad humanitaria y el gobierno son esenciales para asegurar la implementación de medidas de reducción de riesgos y mejorar los niveles de preparación.<sup>8</sup>

*La gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial es de gran importancia para una gestión eficaz y eficiente del riesgo de desastres a todos los niveles. Es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes. Por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible.*<sup>9</sup>

En este sentido, desde la OAJ analizaremos cómo se aborda la gestión del riesgo de desastres en instrumentos de planificación en algunos países de la región, ya sea en los planes o estrategias de desarrollo o planes de gestión de riesgo de desastres de alcance nacional y subnacional, teniendo en cuenta que América Latina y el Caribe es una región fuertemente afectada por desastres relacionados con fenómenos naturales

---

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup> Sphere Thematic Sheets Series. Interacción con las autoridades nacionales de gestión de desastres. \_\_\_\_\_  
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres  
Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia  
Conmutador: (+57) 601 552 9696  
Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200

meteorológicos, hidrológicos, climatológicos, geofísicos y, más recientemente, biológicos, como la pandemia del COVID-19.

### **5.3.1. Guatemala: Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados**

*Debido a las características del territorio guatemalteco, derivadas de su posición geográfica y geológica hace susceptible al país a la ocurrencia periódica de fenómenos generadores de desastres que, con su caudal de pérdidas de vidas humanas, materiales y económicas, provocan la paralización y retraso del desarrollo.<sup>10</sup> Por lo que, se crea una organización que a nivel nacional con la capacidad legal, económica, científica y tecnológica de coordinar, planificar, desarrollar y ejecutar todas las acciones destinadas a reducir los efectos que causen los desastres naturales o antropogénicos en la población ubicada en áreas de riesgo.<sup>11</sup>*

Dentro de los considerandos de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, se estableció la necesidad de colaborar y coordinar entre entidades públicas, privadas, de servicio y organismos internacionales relacionados con esa clase de problemas, evitando la duplicidad de esfuerzos, logrando así una acción articulada e inmediata y cumplir entre otras funciones las siguientes<sup>12</sup>:

- a) *Establecer los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional en todo el territorio Nacional*
- b) *Organizar, capacitar y supervisar a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local a las comunidades, para establecer una cultura en reducción de desastres, con acciones claras antes, durante y después de su ocurrencia, a través de la implementación de programas de organización, capacitación, educación, información, divulgación y otros que se consideren necesarios;*
- c) *Implementar en las instituciones públicas su organización, políticas y acciones para mejorar la capacidad de su coordinación interinstitucional en las áreas afines a la reducción de desastres de su conocimiento y competencia e instar a las privadas a perseguir idénticos fines;*
- d) *Elaborar planes y estrategias en forma coordinada con las instituciones responsables para garantizar el restablecimiento y la calidad de los servicios públicos y líneas vitales en casos de desastres;*

<sup>10</sup> Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/gua60562.pdf>

<sup>11</sup> Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres <https://faolex.fao.org/docs/pdf/gua60562.pdf>

<sup>12</sup> Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/gua60562.pdf>

El artículo 4 del Decreto Legislativo 109-96 de Guatemala, establece qué: “*Los Organismos del Estado, las entidades autónomas y descentralizadas de este y en general los funcionarios y autoridades de la administración pública, quedan obligados a participar en todas aquellas acciones que se anticipen a la ocurrencia de los desastres. Las personas naturales o jurídicas, entidades particulares y de servicio lo realizarán conforme su competencia y especialidad. En el proceso de atención de los efectos de los desastres, todas las instituciones antes indicadas deben prestar la colaboración que de acuerdo con esta ley les sea requerida.*”

### **5.3.2. Argentina: El Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR)**

*La Ley N° 27.287, sancionada en el año 2016 crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), que tiene por objeto integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos del Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipales, las Organizaciones No Gubernamentales y la sociedad civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación.*<sup>13</sup>

Esta ley materializa los esfuerzos y consensos necesarios para que el Estado pueda diseñar una política de reducción del riesgo de desastres y protección civil centrada en un marco normativo moderno, que representa el cambio de paradigma que comenzó a desarrollarse en el mundo a partir de la elaboración de los marcos de acción de Hyogo 2005-2015 y de Sendai 2015-2030.

El SINAGIR está conformado por el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil y por el Consejo Federal de Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil.<sup>14</sup>

*El Consejo Nacional es la instancia superior de decisión, articulación y coordinación de los recursos del Estado Nacional. Tiene como finalidad diseñar, proponer e implementar las políticas públicas para la gestión integral del riesgo. El mismo se encuentra conformado por: Presidencia de la Nación; Jefatura de Gabinete de Ministros; y todos los Ministerios y Organismos Descentralizados del Estado Nacional, siendo el SEGEMAR uno de ellos.*<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup>Secretaría de Minería, Ministerio de Economía Argentina. El Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil <https://oaw.segemar.gob.ar/sinagir/>

<sup>14</sup> Art. 4. La Ley N° 27.287 de 2016. <http://surl.li/vpfzee>

<sup>15</sup> <https://oaw.segemar.gob.ar/sinagir/>



### 5.3.3. Ecuador: Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos

Ecuador es un país expuesto a múltiples amenazas, entre las que se incluyen terremotos, tsunamis, deslizamientos, erupciones volcánicas, inundaciones, sequías, entre otros. En ese contexto, el Estado tiene el deber de proteger a las personas y a la naturaleza frente a los efectos adversos de los desastres mediante *“la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad. El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo (SNDGR) está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional”*<sup>16</sup>

*La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo es un órgano público descentralizado responsable de garantizar la protección de personas y colectividades ante los efectos negativos de desastres de origen natural o antrópico, mediante la generación de políticas, estrategias y normas que promuevan capacidades orientadas a identificar, analizar, prevenir y mitigar riesgos para enfrentar y manejar eventos de desastre; así como para recuperar y reconstruir las condiciones sociales, económicas y ambientales afectadas por eventuales emergencias o desastres. Sus programas destacados se relacionan con: atención a emergencias; organismo de respuesta; análisis de perspectivas climáticas; Plan ENOS; y Sistema de Información para la Gestión de Riesgos.*<sup>17</sup>

<sup>16</sup> (Constitución de la República del Ecuador, artículo 389).

<sup>17</sup> Portal Regional para la Tránsito de Tecnología y la Acción frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe <http://surl.li/cggydp>

El artículo 3 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado de Ecuador dispone que:

*"La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos es el órgano rector y executor del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Dentro del ámbito de su competencia le corresponde:*

- a) Identificar los riesgos de orden natural o antrópico, para reducir la vulnerabilidad que afecten o puedan afectar al territorio ecuatoriano;*
- b) Generar y democratizar el acceso y la difusión de información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo;*
- c) Asegurar que las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión;*
- d) Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción;*
- e) Gestionar el financiamiento necesario para el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y coordinar la cooperación internacional en este ámbito;*
- f) Coordinar los esfuerzos y funciones entre las instituciones públicas y privadas en las/ases de prevención, mitigación, la preparación y respuesta a desastres, hasta la recuperación y desarrollo posterior;*
- g) Diseñar programas de educación, capacitación y difusión orientados a fortalecer las capacidades de las instituciones y ciudadanos para la gestión de riesgos;*
- h) Coordinar la cooperación de la ayuda humanitaria e información para enfrentar situaciones emergentes y/o desastres derivados de fenómenos naturales, socio naturales o antrópicos a nivel nacional e internacional";*

Conforme a lo anterior y al en el artículo 18 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública, es El Estado quien ejerce la rectoría del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, cuyas competencias son: Dirigir, coordinar y regular el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

#### **5.3.4. Nicaragua: Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED)**

El 8 de marzo del año 2000, la Asamblea Nacional de Nicaragua, aprobó la Ley 337, con la cual se creó el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Desastres, siendo publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 70 del siete de abril del 2000.

La ley 337 define al SINAPRED como “*un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos entre los Ministerios e Instituciones del estado que forman la administración pública en sus diferentes sectores y niveles de organización territorial, los Comités Departamentales, los Comités de las Regiones Autónomas, los Comités Municipales y la Sociedad Civil*”<sup>18</sup> que trabajan con el objetivo de reducir los riesgos y proteger a la sociedad, sus bienes materiales y del Estado

El Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED) en Nicaragua tiene como objeto “*reducir el impacto de los fenómenos naturales y socio naturales en la población y la economía del país. Busca fortalecer las capacidades de preparación, brindar una respuesta eficaz y promover la rehabilitación y reconstrucción después de desastres. Además, coordina la reducción del riesgo causado por fenómenos naturales y antropogénicos, promoviendo la prevención y la gestión del riesgo en la población y en los planes de desarrollo institucionales*”<sup>19</sup>

El Sistema lo encabeza un Comité Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, que es la instancia rectora y encargada de establecer las políticas, planes, dirección y coordinación del Sistema en todas sus actividades y cuenta con una Secretaría Ejecutiva, que es la instancia encargada de garantizar el cumplimiento de los principios, fines y objetivos del Sistema Nacional; así como de coordinar las acciones de las Comisiones de Trabajo Sectoriales y de actuar como enlace entre los diferentes niveles de organización territorial, sectorial que lo conforman y comunitario que lo conforman.<sup>20</sup>

### **5.3.5. Uruguay: Sistema Nacional de Emergencias (SINAE)**

La instancia específica y permanente de coordinación de las instituciones públicas para la gestión integral del riesgo de desastres en Uruguay, es el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), adoptada mediante la Ley 18621 del 25 de octubre de 2009. Su objetivo es proteger a las personas, los bienes de significación y el medio ambiente de fenómenos adversos que deriven, o puedan derivar, en situaciones de emergencia o desastre, generando las condiciones para un desarrollo sostenible.<sup>21</sup>

El artículo 2 de la Ley 18621, establece los deberes o “cometidos” del Sistema, los cuales son:

---

<sup>18</sup> Art. 4 de la Ley 337 del 8 de marzo del 2000. <http://surl.li/mkfhqm>

<sup>19</sup> Art. 1 y 6 de la Ley 337 del 8 de marzo del 2000. <http://surl.li/mkfhqm>

<sup>20</sup> Art. 9 de la Ley 337 del 8 de marzo del 2000. <http://surl.li/mkfhqm>

<sup>21</sup> Artículo 1. Ley N° 18621 del 17 de noviembre de 2009. Creación del SINAE.

<https://www.impco.com.uy/bases/leyes/18621-2009>

- a) *“Articular, en consideración a los recursos disponibles, las tareas y responsabilidades de entidades y órganos públicos, instituciones sociales e individuos, en la prevención, mitigación, atención, rehabilitación y recuperación ante situaciones de desastre.*
- b) *Integrar los esfuerzos públicos y privados en forma eficaz y eficiente, de acuerdo a las necesidades impuestas por cada una de las fases de actividad del Sistema.*
- c) *Garantizar un manejo oportuno, eficaz y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos indispensables para la ejecución de las acciones necesarias.*

La Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, es el ámbito de coordinación del Poder Ejecutivo para la definición de políticas públicas de reducción de riesgo y atención a emergencias y desastres. La preside el Prosecretario de la Presidencia de la República y son miembros permanentes los Subsecretarios de los Ministerios del Interior; Defensa Nacional; Industria, Energía y Minería; Salud Pública; Ganadería, Agricultura y Pesca; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Desarrollo Social. La autoridad es el Director Nacional del SINAE.<sup>22</sup>

## **6. RESPUESTA:**

### **6.1. ¿Es la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres autoridad en asuntos de gestión del riesgo? Si es así, ¿cuál es la normatividad que lo determina?**

De acuerdo con los artículos 10 de la Ley 1523 de 2012, la suprema autoridad administrativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es ejercida por el Presidente de la República, adjudicándosele el rol de conductor del mismo. Conforme al subsiguiente artículo 11, el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres es el agente del presidente en todos los asuntos relacionados con la materia.

### **6.2. ¿Cuál entidad ejerce funciones de autoridad en asuntos de gestión de riesgo en Colombia? y ¿Cuál es el alcance de las funciones y decisiones de la UNGRD en comparación con otras entidades que forman parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGDR)?**

La agencia del Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres dispuesta en el artículo 11 de la Ley 1523 de 2012 consiste en una delegación que recae en el Director y no en la Unidad debido a que es con su firma que adquieren firmeza las decisiones tomadas en ejercicio de la autoridad administrativa. En esa

<sup>22</sup> Artículo 9. Ley N° 18621 del 17 de noviembre de 2009. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18621-2009>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia

Conmutador: (+57) 601 552 9696

Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200

medida, es la Dirección General como dependencia de la entidad quien ejerce el rol de autoridad administrativa por medio de las funciones contempladas en el Decreto Ley 4147 de 2011 y la Ley 1523 de 2012.

En todo caso, el ejercicio de la autoridad administrativa no puede implicar el desconocimiento de las competencias y responsabilidades de otras entidades, para lo cual debe actuarse en el marco del principio de legalidad contemplado en el artículo 6 de la Constitución. El carácter vinculante de las decisiones tomadas y órdenes impartidas en este contexto dependerá del grado de autonomía de los demás miembros del SNGRD.

Dentro del SNGRD quienes mayor autonomía tienen son los gobernadores y alcaldes, quienes ostentan autoridad administrativa por mandato constitucional y también tiene el rol de conductores del sistema en sus jurisdicciones por mandato del artículo 12 de la Ley 1523 de 2012.

**6.3. ¿Existe una disposición normativa que permita a alguna entidad dentro del SNGDR, incluida la UNGRD, de emitir regulaciones vinculantes para otras instituciones en temas de gestión del riesgo de desastres?**

El artículo 18 de la ley 1523 de 2012, como función de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres *“Elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entendiéndose: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas”*, siendo la única entidad que cuenta con dicha función al interior del sistema.

**6.4. ¿Qué modelos internacionales comparativos existen sobre la designación de autoridad en la gestión del riesgo de desastres, y cómo se puede apropiar en Colombia esos modelos?”**

Dentro del análisis jurídico antes presentado, se realizó un breve estudio de cómo se aborda la gestión del riesgo en instrumentos de planificación en algunos países de la región, de los cuales se tomó como referencia a Guatemala, Argentina, Ecuador, Nicaragua y Uruguay.

De dicho análisis se puede concluir lo siguiente:

- a. Cada país cuenta con un Sistema de Gestión de Riesgos y con una entidad que coordina y dirige la gestión del riesgo y el sistema.
- b. Existe en cada país, conocimiento sobre la dinámica, la incidencia, la causalidad y la naturaleza de los fenómenos que pueden convertirse en amenazas y de las vulnerabilidades ante dichos eventos.

- c. Todos los países reconocen la importancia de un enfoque integral del riesgo, que considera la prevención y la respuesta a los desastres.
- d. Existe un reconocimiento de la necesidad de coordinar acciones entre diferentes instituciones y niveles de gobierno que aborden lo relacionado con la prevención, preparación, respuesta y recuperación ante los desastres.
- e. Se promueve la participación de las comunidades locales en la identificación del riesgo y en la planificación de estrategias de respuesta.
- f. Se estimulan y promueven mecanismos y acciones adecuadas para la reducción de las condiciones de riesgo existentes, incluyendo mecanismos de reordenamiento territorial, reasentamiento humano, recuperación y control ambiental, refuerzo de estructuras, construcción de infraestructura de protección ambiental, diversificación de estructuras productivas, fortalecimiento de los niveles organizacionales, etc.

En resumen, la determinación de las autoridades de gestión del riesgo en algunos países de América Latina es un proceso complejo que combina legislación, políticas públicas, estructura administrativa, contexto local y cooperación interinstitucional, siempre buscando fortalecer la capacidad de respuesta ante desastres. Aunque comparten un enfoque integral y la importancia de la participación comunitaria, las diferencias en capacidad institucional, tipo de desastres, recursos y tecnología influyen en la efectividad de sus Sistemas de Gestión del Riesgo.

\*\*\*

Finalmente, 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 el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, en virtud del cual, los conceptos emitidos por las autoridades son recomendaciones de carácter no vinculante, no serán de obligatorio cumplimiento, constituyéndose simplemente en un criterio orientador, por lo que, no pueden considerarse una justificación, ni mucho menos una autorización para la toma de decisiones de las áreas competentes.

Atentamente,

**JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica**

*Elaboró: Karen Muñoz / Contratista OAJ*

*Revisó: Camilo Torres / Asesor OAJ*

Z:\1. ARCHIVO DIGITAL OAJ\DOCUMENTOS DE APOYO\OFICIOS ELABORADOS POR LA OAJ\OFICIOS 2024



Juridica Juridica &lt;juridica@gestiondelriesgo.gov.co&gt;

**Solicitud de concepto sobre autoridad en gestión del riesgo.**

1 mensaje

**JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ** <jorge.maldonado@gestiondelriesgo.gov.co>

1 de noviembre de 2024, 18:11

Para: "ANA MILENA PRADA URIBE," &lt;ana.prada@gestiondelriesgo.gov.co&gt;

Cc: Juridica Juridica &lt;juridica@gestiondelriesgo.gov.co&gt;, Paula Andrea Ramirez Brand &lt;paula.ramirez@gestiondelriesgo.gov.co&gt;, Karen Tatiana Muñoz &lt;karen.munoz@gestiondelriesgo.gov.co&gt;, JUAN CAMILO TORRES NAIZAQUE &lt;camilo.torres@gestiondelriesgo.gov.co&gt;

**PARA:** ANA MILENA PRADA URIBE  
Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo

**DE:** JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ  
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO:** Solicitud de concepto sobre autoridad en gestión del riesgo.

**TEMA:** AUTORIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO/ Normativa – Rol de las autoridades pertenecientes al SNGRD – DERECHO COMPARADO – Autoridades para la gestión del riesgo en Latinoamérica.

RADICACIÓN 2024 IE 07527

--  
Atentamente,



Jorge Maldonado  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica  
[Jorge.maldonado@gestiondelriesgo.gov.co](mailto:Jorge.maldonado@gestiondelriesgo.gov.co)  
Teléfono: 6015529696 Ext:300  
Av. Calle 26 No. 92 – 32, Ed. G4. Bogotá, Colombia  
[www.gestiondelriesgo.gov.co](http://www.gestiondelriesgo.gov.co)



El contenido del presente mensaje enviado por correo electrónico, incluyendo los archivos adjuntos, contiene información de carácter confidencial y de uso reservado para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres – UNGRD, y se establece para uso privilegiado de sus destinatarios. Así mismo, la información de datos personales que se hayan recogido a través de este medio serán tratados de conformidad con lo establecido en la ley 1581 de 2012 y la ley 1266 del 2008 de Habeas Data. Si por error, usted ha recibido este mensaje y no es el destinatario, por favor, notifíquese al remitente y no use, informe, distribuya, imprima, copie o difunda este mensaje por ningún medio, en caso contrario podrá ser objeto de sanciones legales conforme a las Leyes o Normativas vigentes.

2024IE07527..pdf  
693K