

2025IE03843

## COMUNICACIÓN INTERNA

**PARA:** **RICARDO HURTADO CHACÓN**  
Subdirector para el Manejo de Desastres

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

**ASUNTO:** Respuesta concepto jurídico sobre el Protocolo de Doble Afectación, realizada mediante SIGOB 2025IE01615 del 6 de marzo de 2025.

**FECHA:** 06-05-2025

**TEMA:** PROTOCOLO DE DOBLE AFECTACIÓN/ Concurrencia de eventos de desastre y conflicto armado.

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 solicitud de concepto elevada ante esta dependencia por parte del Subdirector para el Manejo de Desastres por medio de la comunicación interna 2025IE01615 radicada ante este despacho el 6 de marzo 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:

*“La solicitud tiene como objetivo obtener un concepto jurídico acerca de las posibles formas de articulación entre la UNGRD, la UARIV (Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas), el SNGRD y el SNARIV (Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas), así como también recibir orientaciones y/o lineamientos clave desde el marco legal que se deban tener en cuenta para brindar atención a las comunidades afectadas por desastres, ya sean estos de origen natural, socio-natural o antrópico no intencional, pero que, al mismo tiempo, se vean impactadas por situaciones de conflicto o violencia armada, consideradas como víctimas de eventos antrópicos intencionales”.*

### 2. ANTECEDENTES

Son principales antecedentes de este concepto los siguientes:

**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



La Constitución Política de Colombia de 1991, la cual establece la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La Ley 489 de 1998 *"Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."*

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"*.

La Ley 1523 de 2012 *"Por la 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"*.

Ley 1448 del 10 de junio de 2011, *"Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"*.

El protocolo de articulación de eventos de doble afectación – PAEDA, es elaborado por la Cruz Roja Colombiana.

### **3. 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 2013.

### **4. PROBLEMA JURÍDICO**

Del contexto fáctico y normativo de la solicitud de consulta, el problema jurídico a resolver consiste en determinar el marco jurídico aplicable a la atención de comunidades afectadas por desastres y conflicto armado, por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV.

### **5. ANÁLISIS JURÍDICO**

#### **5.1. Articulación entre entidades públicas:**

---

#### **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



El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que todas las autoridades administrativas deben *“coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”*.

En consonancia con lo anterior, el artículo 6 de la Ley 498 de 1998 dispone que *“las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”*.

Igualmente, el numeral 10 del artículo 3 de la ley 1437 de 2011 dispone que *“en virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares”*.

Para materializar lo dispuesto en las normas transcritas, resulta necesario que en los asuntos en que confluyen competencias de distintas entidades públicas, éstas establezcan vías de comunicación y articulación por medio de cualquiera de los instrumentos jurídicos e institucionales existentes que faciliten una actuación armónica para la satisfacción del interés general conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, constitutivos de la actividad administrativa por mandato del artículo 209 de la Constitución Política y desarrollados por medio de la Ley 1437 de 2011.

## 5.2. Articulación entre niveles de gobierno:

Resulta importante hacer claridad frente a la articulación entre los diferentes niveles de gobierno debido a que tanto el régimen jurídico de la gestión del riesgo de desastres como el de la justicia transicional adjudican a los entes municipales el rol de primeros responsables frente a la comunidad, de tal modo que la coordinación entre la UNGRD y la UARIV, en tanto entidades nacionales líderes de sus respectivos sistemas, debe armonizarse también respecto de la competencias de los municipios en sus respectivas jurisdicciones.

Ahora bien, debido a que en Colombia el sistema de descentralización territorial reconoce autonomía a los departamentos y a los municipios en la gestión de sus intereses<sup>1</sup>, las actuaciones administrativas adelantadas entre éstas y las entidades del nivel nacional

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 287.



deben sujetarse, además de al principio de coordinación, a los principios de concurrencia y subsidiariedad, tal y como lo ordena el artículo 288 de la Constitución Política.

Dichos principios se encuentran definidos en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 de la siguiente manera:

**“1. Coordinación.** *La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.*

**2. Concurrencia.** *La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.*

**3. Subsidiariedad.** *La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.”*

En resumen, la coordinación consiste en la intervención armónica de entidades públicas desde sus competencias, la concurrencia en la intervención conjunta ante una misma problemática o necesidad, y la subsidiariedad en el apoyo jerárquico entre entidades cuando la situación supera la capacidad operativa.

### **5.3. Sistemas administrativos como forma de articulación:**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 489 de 1998, los sistemas administrativos son creados *“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”*.

Al facilitar la actuación colaborativa entre entidades estatales y particulares, los sistemas administrativos se caracterizan por ser un esquema organizativo destinado a la ejecución de políticas públicas; de ahí que también confluyan en éstos diferentes sectores



administrativos, dada la variedad de asuntos transversales que puede conllevar la atención de una misma problemática o necesidad.

Por lo anterior, es natural que cada sistema administrativo desarrolle los principios de competencias en función de la política pública que cada cual atiende, según procede a exponerse a continuación.

#### **5.4. Articulación administrativa en el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD):**

La gestión del riesgo de desastres, de acuerdo con la definición brindada en el artículo 1 de la Ley 1523 de 2012, *“es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la 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”*.

Por su parte, el SNGRD, creado por medio del artículo 5 de la Ley 1523 de 2012, *“es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país”*.

Debe advertirse que, a diferencia del SNARIV, no existe una norma que enliste a los miembros del SNGRD, existiendo solamente una definición genérica dada por el artículo 8 de la Ley 1523 de 2012, así:

**“1. Las entidades públicas.** *Por su misión y responsabilidad en la gestión del desarrollo social, económico y ambiental sostenible, en los ámbitos sectoriales, territoriales, institucionales y proyectos de inversión.*

**2. Entidades privadas con ánimo y sin ánimo de lucro.** *Por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales y ambientales.*

**3. La Comunidad.** *Por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales, ambientales, culturales y participativas”*.

En consecuencia, debe entenderse que toda entidad pública hará parte del SNGRD siempre que sus competencias sean pertinentes para adelantar acciones relacionadas



con la gestión del riesgo de desastres, debiendo someterse en su ejecución a la normativa interna del Sistema y a las instancias que la Ley determine.

Las instancias de dirección del SNGRD se encuentran contempladas en el artículo 9 de la Ley 1523 de 2012, así:

- “1. El Presidente de la República.
2. El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre.
3. El Gobernador en su respectiva jurisdicción.
4. El Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción.”

Para llevar a cabo la articulación entre los diferentes actores del SNGRD, el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012 desarrolló los principios de asignación de competencias en materia de gestión del riesgo de la siguiente manera:

**“11. Principio sistémico:** La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.

**12. Principio de coordinación:** La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

**13. Principio de concurrencia:** La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.



**14. Principio de subsidiariedad:** *Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.”*

De acuerdo con lo anterior, el funcionamiento del SNGRD está basado en un modelo escalonado de poderes que parte de la autonomía municipal, recurre en primera medida al apoyo departamental y culmina con la intervención nacional cuando ello es necesario para la correcta gestión del riesgo. En tal sentido, el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012 dispone que *“el alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”*.

### **5.5. Articulación administrativa en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas (SNARIV):**

El SNARIV, creado por el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011, está *“constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente ley”*.

De acuerdo con el artículo 160 de Ley 1448 de 2011, el SNARIV está conformado por 45 entidades públicas fijas (que no incluyen a la UNGRD, la cual fue creada de forma posterior) y *“las demás organizaciones públicas o privadas que participen en las diferentes acciones de atención y reparación en el marco de la presente ley”* (dentro de las cuales puede estar incluida la UNGRD en la medida que pueda contribuir desde sus competencias a satisfacer los objetivos del SNARIV).

La dirección, coordinación y ejecución de la política pública en materia de asistencia, atención y reparación a las víctimas está a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 163 y 166 de la Ley 1448 de 2011.

---

#### **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



En cuanto a ejecución conjunta de competencias al interior del SNARIV, la Ley 1448 de 2011 dispone en términos generales lo siguiente:

**“Artículo 26. Coordinación armónica y articulación interinstitucional.** Con el objetivo de lograr de manera efectiva, eficiente y oportuna los fines establecidos en esta ley, las entidades y las distintas instancias del Estado trabajarán de manera armónica y descentralizada, respetando su autonomía. (...)”

Por su parte, dentro de los objetivos del SNARIV, contemplados en el artículo 163 de la Ley 1448 de 2011, se encuentran los siguientes:

**“8. Garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas.**

**12. garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación”.**

De forma concreta frente a los principios de articulación de competencias en materia de asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto armado, el Decreto Reglamentario 4800 de 2011 los desarrolla de la siguiente manera:

**“Artículo 10. Corresponsabilidad.** En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 26 y 161, numeral 12, y 172 de la Ley 1448 de 2011, todas las entidades estatales, tanto del nivel nacional como del territorial, tienen la responsabilidad de prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas en los términos de los artículos 3° y 9° de la Ley 1448 de 2011, conforme a sus competencias y responsabilidades. El principio de corresponsabilidad debe ejecutarse teniendo en cuenta el interés general de la Nación y la autonomía territorial.

**Artículo 11. Coordinación.** Las entidades nacionales y territoriales deben trabajar armónicamente para realizar los fines del Estado y en particular, para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

**Artículo 12. Concurrencia.** Las entidades nacionales y territoriales deben actuar oportuna y conjuntamente, en busca de un objetivo común. Las entidades



*involucradas ejercerán acciones de manera conjunta, respetando siempre el ámbito de competencias propio y el ámbito de competencias de las demás.*

**Artículo 13. Complementariedad.** *Para perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades nacionales y territoriales prestarán colaboración recíproca y podrán, para ello, utilizar mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios.*

**Artículo 14. Subsidiariedad.** *En su orden, la Nación y los departamentos, apoyarán a los municipios que presenten menor capacidad institucional, técnica y/o financiera para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se deriven de la Ley 1448 de 2011. El ejercicio de este principio estará sujeto al seguimiento y a la evaluación de las entidades nacionales rectoras de la materia dentro del marco de la autonomía de las entidades territoriales.*

En consecuencia, al interior del SNARIV los entes territoriales también son los primeros responsables ante la comunidad, advirtiendo en todo caso su posibilidad acudir a la articulación interinstitucional con el fin de satisfacer en debida forma las competencias a su cargo.

No obstante, a diferencia del SNGRD, el SNARIV sí le adjudica competencias directas de la Nación, a cargo de la UARIV, sin la concurrencia del ente territorial; a saber: la atención humanitaria de emergencia, la cual se implementa una vez ha sido consolidado el Registro Único de Víctimas (RUV), según lo dispone el artículo 64 de la Ley 1448 de 2011.

En detalle, de acuerdo con el artículo 63 de Ley 1448 de 2011, antes de formalizar el RUV, la ayuda humanitaria inmediata se encuentra a cargo del ente territorial, pudiendo éste acudir en subsidio a la UARIV y al ICBF *“para garantizar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de esta”*. Se entiende entonces que las demás necesidades derivadas del derecho a la ayuda humanitaria dispuesta en el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011 (artículos de aseo, manejo de abastecimientos y utensilios de cocina), quedan bajo la responsabilidad del ente territorial, quien, como ya fue advertido, puede articularse con otras entidades en procura de brindar una atención integral y oportuna a la población afectada.

## **5.6. Articulación administrativa entre la UNGRD y la UARIV:**

---

### **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



La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV), tienen en común dentro sus competencias el manejo de emergencia humanitarias, diferenciándose específicamente por las causas de dicha necesidad: calamidad pública o desastre y conflicto armado interno, respectivamente.

Dicha competencia conjunta deriva del deber del Estado proteger la dignidad humana y garantizar la atención humanitaria tanto a los damnificados como a las víctimas del conflicto armado, tal y como lo disponen la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos y la legislación interna. En concreto, el artículo 1° de la Constitución establece que Colombia es un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad. Este mandato obliga al Estado a garantizar en términos prácticos derechos fundamentales como la vida, la salud, la vivienda, la integridad personal y la familia.

Ahora bien, la emergencia humanitaria que da lugar a una declaratoria de un desastre o una calamidad pública se encuentra definida en el numeral 9 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012 en los siguientes términos:

*“Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general”.*

Adicionalmente, se entiende que este tipo de emergencias deben ser *“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”*, tal y como se indica en múltiples disposiciones de la Ley 1523 de 2012.

Frente al conflicto armado interno, el marco normativo aplicable se encuentra dispuesto principalmente en el artículo 3 común a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo Adicional II de 1977, ambos debidamente ratificados por el Estado colombiano e integrados al ordenamiento jurídico interno a través del bloque de constitucionalidad<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. [Sentencia C-069/20](#)



De acuerdo con dichos instrumentos, el conflicto armado interno requiere el cumplimiento de dos criterios esenciales<sup>3</sup>: (i) un nivel mínimo de intensidad en las hostilidades y (ii) un grado de organización suficiente de las partes no estatales involucradas

En tal sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-781 de 2012, reiterando lo señalado previamente en la Sentencia C-291 de 2007, en relación con la definición de conflicto armado en el marco del Derecho Internacional Humanitario (DIH), manifestó que el conflicto armado es *“el recurso a la fuerza armada entre Estados, o la violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos, dentro de un Estado”*.

En conclusión, el respeto y protección de la dignidad humana de las personas afectadas en su vida digna, bien sea por conflicto armado o por desastres, son mandatos imperativos del ordenamiento jurídico colombiano y del derecho internacional y es un fin esencial del Estado Colombiano. Por lo tanto, de presentarse en una misma comunidad y en un mismo territorio hechos que otorgan competencia a ambas entidades (calamidad pública o desastre y conflicto armado interno), será preciso tomar medidas de coordinación interinstitucional que armonicen y complementen el ejercicio de sus funciones, permitan usar de forma más eficiente los recursos públicos y garanticen una mejora en la prestación de los servicios estatales, entre otras virtudes del trabajo colaborativo.

### **5.7. Régimen especial de competencias frente al desplazamiento forzado:**

Otro elemento en común dentro de las competencias de la UNGRD y el SNGRD es la atención humanitaria específicamente respecto del desplazamiento forzado, pues éste puede darse tanto por situaciones constitutivas de desastre o calamidad pública, como por situaciones de conflicto armado.

En todo caso, las causas del desplazamiento determinarán el sistema administrativo encargado de la coordinación interinstitucional frente a la atención humanitaria, de conformidad con los regímenes de competencias derivados de la Ley 1523 de 2012 y la Ley 1448 de 2011, de la siguiente manera: SNGRD en caso de desplazamiento por desastre y SNARIV en caso de desplazamiento por conflicto armado.

En cuanto al desplazamiento por desastre, la Corte Constitucional en la sentencia T-369 de 2021, reiterada en la sentencia T-123 de 2024, indicó que los damnificados

<sup>3</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR, Comentario actualizado al artículo 3 común, 2020.



desplazados por desastres naturales son sujetos de especial protección constitucional al encontrarse en una situación de debilidad manifiesta. A partir de un análisis de los principios Deng del derecho internacional y de la normatividad vigente en el ordenamiento jurídico colombiano, la Corte estableció que la garantía adecuada de los derechos de los damnificados en condición de desplazamiento forzado exige a las autoridades:

- “i) proporcionar protección contra los desplazamientos (fase de prevención);*
- ii) garantizar un nivel de vida adecuado al menos en los componentes básicos de alimentos indispensables y agua potable, cobijo y alojamientos básicos, vestido, servicios médicos y de saneamiento, y otros que respondan a las necesidades de los desplazados (fase de protección y asistencia humanitaria durante el desplazamiento) y*
- iii) garantizar el regreso voluntario seguro y digno o el reasentamiento, además de prestar asistencia hasta tanto las personas que retornaron o se reasentaron recuperen en la medida de lo posible aquello de lo que fueron desposeídas. De no ser viable dicha recuperación, se concederá una indemnización adecuada o reparación (fase de soluciones duraderas)”.*

Por otro lado, cuando la causa es el conflicto armado, si bien se predica el rol de coordinación en cabeza de la UARIV, la UNGRD cuenta con una competencia residual de apoyo en tanto el desplazamiento forzado es en sí mismo un hecho antropogénico (desplazamiento) no intencional (forzado). En consecuencia, se entiende que su ocurrencia representa siempre un riesgo de desastres.

En ese sentido, el Decreto 976 de 1997, que reglamenta el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1997, el cual mantiene su vigencia por disposición expresa del artículo 96 de la Ley 1523 de 2012, ordena específicamente entender como *“de naturaleza similar a desastres y calamidades, el fenómeno social del desplazamiento masivo de la población civil, por causas de violencia en sus distintas manifestaciones”.*

La norma en cuestión habla de desplazamiento masivo, el cual es una situación dada por la magnitud del desplazamiento forzado determinada por la cantidad de familias o personas afectadas de conformidad con el artículo 2.2.2.5.1. del Decreto 1084 de 2015. De acuerdo a este criterio resulta posible establecer cuándo el desplazamiento forzado es constitutivo de una *“alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general”*, en los términos de la Ley 1523 de 2012.

---

**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



En consecuencia, si el desplazamiento forzado es causado por una situación de conflicto armado, aquél será objeto de asistencia por parte del SNARIV bajo la coordinación de la UARIV, quien, en todo caso, podrá solicitar apoyo a la UNGRD, dada su experiencia en atención humanitaria y la habilitación dada por el Decreto 976 de 1997, para lo cual deberá mediar, en todo caso, una declaratoria de desastre o calamidad pública con el fin de seguir el conducto regular de habilitación de competencias dispuesto en la Ley 1523 de 2012.

Finalmente, debe tenerse en cuenta también el rol de primer respondiente de los entes territoriales en ambos casos, pues mientras en el SNGRD la Nación siempre actúa en subsidiariedad, siendo el ente territorial quien define las necesidades de su territorio ante una calamidad pública, en el SNARIV el ente territorial deja de ser el principal responsable de la atención humanitaria después de constituido el Registro Único de Víctimas (RUV), momento en el cual quien determina las necesidades es la UARIV. En este escenario, se entiende que es deber de la UNGRD apoyar subsidiariamente a los municipios mientras se consolida el RUD, momento desde el cuál podrá intervenir apoyando a la UARIV bajo su coordinación.

## **6. COMENTARIOS ESPECÍFICOS RESPECTO DEL PROYECTO DE PROTOCOLO DE ARTICULACIÓN DE EVENTOS DOBLE AFECTACIÓN – PAEDA.**

El “*Protocolo de Articulación de Eventos Doble Afectación – PAEDA*” proyectado por la Cruz Roja de Colombia anexo a esta solicitud de concepto, tiene como objetivo la articulación y coordinación entre instituciones y actores humanitarios para dar respuesta a las emergencias humanitarias ocasionadas por el conflicto armado y los eventos de origen natural o antropogénicos no intencionales, entendidos como de doble afectación, estableciendo rutas y funciones por cada una de las partes.

Dentro del documento se han identificado algunas situaciones jurídicas que requieren un análisis detallado, a fin de garantizar su coherencia normativa, su aplicabilidad en el marco legal vigente y su adecuada implementación por parte de las entidades involucradas.

En términos generales, se considera que delimitar el protocolo a situaciones de desplazamiento forzado no es coherente con los escenarios jurídicos de articulación que pueden darse entre la UNGRD y la UARIV, pues es perfectamente posible que la asistencia humanitaria sea requerida para atender a población afectada dentro de su propio territorio. Por lo tanto, se recomienda hablar de articulación para casos de asistencia humanitaria por ocurrencia de eventos de competencia de ambas entidades.



Adicionalmente, se considera que el documento adolece de referencias normativas y jurisprudenciales respecto de los escenarios que otorgan competencias, de las funciones específicas de las entidades involucradas, de los destinatarios de la asistencia humanitaria con un enfoque diferencial y de los principios orientadores del SNGRD y el SNARIV, aspectos que permiten reducir la duplicidad de esfuerzos, optimizar el uso de recursos y garantizar una respuesta más eficiente y coordinada.

Igualmente se observa que no se referenciaron los documentos técnicos (estrategias, protocolos, manuales, etc.) de las entidades involucradas, cuyo aporte también redundaría en convertir al protocolo en un instrumento eficaz de coordinación administrativa.

## 7. CONCLUSIONES:

De acuerdo con el principio constitucional de coordinación, es deber de la UNGRD articularse armónicamente con la UARIV con el fin de brindar asistencia humanitaria a las comunidades en cuyos territorios hayan ocurrido eventos de desastre o calamidad pública y conflicto armado, para lo cual deberán utilizar todos los instrumentos jurídicos e institucionales que permitan establecer un canal de diálogo y toma de decisiones y actuar operativamente de forma eficaz respecto del uso de los recursos públicos y la protección de los derechos de la población.

En el caso en particular en que la asistencia humanitaria esté destinada a atender el fenómeno del desplazamiento forzado, las casusas del mismo determinarán el sistema responsable de coordinar su atención: SNGRD en casos de desplazamiento por desastre o calamidad y SNARIV en casos de desplazamiento por conflicto armado.

No obstante, en el caso de desplazamiento forzado por conflicto armado, el SNGRD tiene el deber adicional de apoyar al SNARIV, tanto porque el desplazamiento forzado es por su propia definición un hecho antropogénico no intencional, como porque así lo ordena el Decreto 976 de 1997. En todo caso, esto debe ocurrir en el marco de la misionalidad del SNGRD, de cara a una declaratoria de desastre o calamidad pública y conforme a la dirección y coordinación de la UARIV, en virtud de la autoridad que le otorga la Ley 1448 de 2011.

Finalmente, en cuanto a la elaboración del documento del protocolo de doble afectación, se recomienda referenciar las normas y la jurisprudencia que permite determinar con claridad los alcances de los escenarios que otorgan competencias, de las funciones específicas de las entidades involucradas, de los destinatarios de la asistencia humanitaria con un enfoque diferencial y de los principios orientadores del SNGRD y el



SNARIV; así como incluir los documentos técnicos que rigen el actuar administrativo de la UNGRD y la UARIV respecto de la asistencia humanitaria.

\*\*\*

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.

Cordialmente,

**JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ**

Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

*Analizó y elaboró:* Karen Muñoz / Abogada OAJ / Contratista OAJ – FNGRD 

Fabián Ruiz / Político OAJ / Contratista OAJ – FNGRD 

*Revisó y aprobó:* Camilo Torres / Asesor Jurídico / Contratista OAJ – FNGRD 





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

**Respuesta concepto jurídico sobre el Protocolo de Doble Afectación, realizada mediante SIGOB 2025IE01615 del 6 de marzo de 2025.**

1 mensaje

jefe oaj &lt;jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co&gt;

7 de mayo de 2025, 11:46

Para: JOSE RICARDO HURTADO CHACON &lt;jose.hurtado@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;, Fabian Camilo Ruiz Bernal &lt;fabian.ruiz@gestiondelriesgo.gov.co&gt;, JUAN CAMILO TORRES NAIZAQUE &lt;camilo.torres@gestiondelriesgo.gov.co&gt;

PARA: RICARDO HURTADO CHACÓN  
Subdirector para el Manejo de DesastresDE: JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ  
Jefe de Oficina Asesora JurídicaASUNTO: Respuesta concepto jurídico sobre el Protocolo de Doble Afectación,  
realizada mediante SIGOB 2025IE01615 del 6 de marzo de 2025.TEMA: PROTOCOLO DE DOBLE AFECTACIÓN/ Concurrencia de eventos de  
desastre y conflicto armado.

RADICACIÓN 2025 IE 03843

Oficina Asesora Jurídica  
**Jorge Alejandro Maldonado Gutierrez**  
[jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co](mailto:jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co)  
Teléfono: 6015529696  
Av. Calle 26 # 92 – 32, Edificio G4 | Bogotá, Colombia  
[www.gestiondelriesgo.gov.co](http://www.gestiondelriesgo.gov.co)**No imprimas este correo  
si no es necesario**Cada hoja que ahorras es un paso a un futuro más  
verde. Ayúdanos a cumplir con nuestra  
responsabilidad con el medio ambiente.**Súmate  
a nuestra política de  
#CeroPapel**

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.

**2025IE03843.pdf**  
950K