

2025IE04071

COMUNICACIÓN INTERNA**PARA:** ANA MILENA PRADA URIBE
Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo**DE:** JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ
Jefe de Oficina Asesora Jurídica**ASUNTO:** Respuesta a solicitud de concepto con radicado 2025IE02515 del 27 de marzo de 2025.**FECHA:** 12/05/2025

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 Doctora Ana Milena Prada Uribe Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo, mediante comunicación interna 2025IE02515 del 27 de marzo de 2025, en los términos establecidos en el numeral 2 del artículo 14 y el artículo 28 de la ley 1437 de 2011.

I. CONSULTA

Se consultó ante este despacho lo siguiente:

“1. ¿Lo indicado en el artículo 1 y el numeral 3 del artículo 2, con relación a remitir la información a la UNGRD, es excluyente? En consecuencia, ¿Podría la DIMAR remitir la información a otras entidades e incluso a la comunidad en general?”

2. De acuerdo con el numeral 5 del artículo 2, en el marco del desarrollo actual de la Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias-ENRE, ¿Se podría cursar la solicitud a DIMAR para que el CNAT emita la alerta directamente a todas las instancias nacionales y territoriales?”

II. 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, en su artículo 209 señala que *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”*.

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”*.

Decreto 1338 de 2018 *“Por el cual se designa el Centro Nacional de Alerta contra los Tsunamis y Punto Focal de Alerta contra los Tsunamis y se dictan otras disposiciones”*.

Protocolo Nacional de Detección y Alerta de Tsunami del 2022.

Ley 1712 de 2014 *“Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional”*.

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 2013.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

Del contexto fáctico y normativo de la solicitud de consulta y de la pregunta formulada, el problema jurídico a resolver consiste en determinar si:

¿Es necesario implementar una directriz, en donde se establezca de manera clara quién es el responsable y cómo debe dársele publicidad al sistema nacional de detección y alerta de tsunami?

V. ANÁLISIS JURÍDICO:

5.1. Sistema Nacional de Detección y Alerta de Tsunami

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



De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1523 de 2012, se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) como *“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”*.

De igual forma, según el artículo 6 de esta misma Ley, el SNGRD tiene como objetivo general *“llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar, la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible”*. Así mismo uno de sus objetivos específicos, dentro del proceso de manejo de desastres, es la *“preparación para la respuesta frente a desastres mediante organización, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento y entrenamiento, entre otros”*.

La misma Ley 1523 de 2012, presenta los principios orientadores de la gestión del riesgo, del cual se resalta el principio de precaución que indica:

“Precaución: Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo”.

En este sentido, el Protocolo Nacional de Detección y Alerta de Tsunami, remitido por la SCR como anexo a su consulta, apela a este principio, entendiendo que el SNGRD tiene la necesidad de contar con información oportuna que conlleve a una toma de decisiones para la adopción de medidas que permitan salvaguardar la vida de las personas expuestas a un potencial tsunami.

Dicho protocolo, también agrega que, aunque no se cuente con la certeza técnica para establecer el potencial de daño del evento, debido a la dinámica propia de la fuente generadora y el comportamiento del fenómeno, es necesario emitir y difundir alertas.

Por otra parte, teniendo en cuenta que las zonas costeras e insulares en el Océano Pacífico y Mar Caribe de Colombia, se encuentran expuestas a la amenaza de tsunami de origen local, regional y lejano, se ha conformado el Sistema Nacional de Detección y Alerta de Tsunami (SNDAT), como una instancia del SNGRD responsable de la detección y evaluación de eventos con potencial tsunamigénico, así como de emitir y difundir alertas de tsunami para las costas de Colombia.

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



Así bien, el SNDAT está conformado por el Servicio Geológico Colombiano (SGC), la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y la Dirección General Marítima (DIMAR), esta última se desempeña como el Punto Focal de Alerta contra los Tsunamis y Centro Nacional de Alerta contra los Tsunamis para Colombia, en virtud del Decreto 1338 de 2018.

El Centro Nacional de Alerta contra los Tsunamis (NTWC), es un “*centro designado oficialmente por el gobierno para supervisar y emitir alertas contra tsunamis y otros avisos conexos dentro de su país, de conformidad con los procedimientos normalizados de operaciones establecidos en el país*”, lo cual quiere decir que la DIMAR es la encargada de emitir las alertas de tsunamis, de conformidad con el análisis que realice sobre las mismas.

Por otra parte, el Protocolo Nacional de Detección y Alerta de Tsunami ha sido construido y actualizado con participación de las entidades del SNDAT en el marco de sus competencias institucionales y se constituye como el instrumento que articula el accionar de las entidades nacionales responsables de suministrar información, evaluar y difundir boletines por eventos con potencial tsunamigénico que puedan afectar el territorio colombiano.

Dicho Protocolo Nacional de Detección y Alerta de Tsunami, establece la difusión y manejo de la información, de la siguiente manera:

“Los boletines de evaluación del evento de tsunami emitidos por la DIMAR - CNAT serán remitidos únicamente a las entidades del SNDAT. Con base en la información del SGC, DIMAR - CNAT la UNGRD generará los reportes situacionales, boletines informativos y mensajes de redes sociales para el público en general y para las entidades operativas del SNGRD, SNDAT, CDGRD y CMGRD, de acuerdo con los mecanismos establecidos para su difusión.

La DIMAR publicará la información del evento en su página web y redes sociales una vez se emita la información oficial por parte de la UNGRD. La UNGRD como coordinadora del SNGRD brindará los lineamientos en términos de información pública y recomendaciones a la población para que otras entidades apoyen el proceso de difusión de las mismas, evitando así contradicciones o mensajes errados.

La UNGRD debe emitir boletines informativos y mensajes por redes sociales informando los estados del evento, incluso ante la ausencia de peligro de acuerdo con lo informado por DIMARCNAT. El operador de



turno 24/7 de cada entidad, será el responsable de confirmar la recepción de cada boletín emitido por el SGC, DIMAR – CNAT y la UNGRD. Los boletines y comunicados de DIMAR y la UNGRD iniciaran con el número 1 y consecutivamente aumentarán hasta generar el boletín de cancelación. La numeración se reiniciará cuando ocurra otro evento.”

Por lo tanto, el protocolo señala unas indicaciones para la difusión de las alertas respecto de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Detección y Alerta de Tsunami, pues no se trata de un documento jurídico y no tiene vocación de generar competencias ni obligaciones entre las entidades implicadas, ni puede, por lo tanto, contrariar lo dispuesto en las normas sobre la materia.

5.2 Artículo 209 de la Constitución Política (interés general, publicidad, derecho al acceso de la información y coordinación)

De acuerdo con el artículo 209 de la Constitución Política, las actuaciones administrativas deben ejecutarse en función de la satisfacción del interés general de la sociedad, deben estar regidas, entre otros, por el principio de publicidad, y deben realizarse en coordinación con las demás entidades públicas competentes frente a una misma materia.

En la Constitución Política de Colombia (artículo 1), el interés general se refiere a la prevalencia de los intereses de la sociedad sobre los intereses particulares o individuales. Se busca que las decisiones estatales y la legislación prioricen el bienestar común sobre el de cualquier persona o grupo. El interés general es un principio fundamental que busca el bienestar común y la protección de los derechos de todos los ciudadanos, pero que no debe ser aplicado de manera absoluta, considerando la necesidad de armonizarlo con otros derechos y valores constitucionales en casos de conflicto.

Por su parte, el principio de publicidad se encuentra desarrollado en el numeral 9º del Artículo 3º, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, en la cual dispone lo siguiente:

“(…) 9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. (…).”



G6CB-EOAG-OF10-TMN9-CL74-7110-9955-79



Es decir que según lo que establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el principio de publicidad es un principio de la función pública y, por lo tanto, no debe mediar petición alguna para que por medio de las herramientas con las que cuente la administración se dé a conocer al público sus actuaciones. Esto acompañado por lo señalado por la sentencia de Constitucionalidad C-957 de 1999, la cual señala que:

“Es más, el referido principio constituye un fin esencial del Estado social de derecho, por cuanto permite enterar a la comunidad y mantenerla informada sobre los hechos que ocurren a su alrededor, así como de los fundamentos que motivan las decisiones adoptadas por las autoridades.

Esta situación, contribuye a facilitar la participación ciudadana de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y cultural de la nación (C.P., art. 2o.), para efectos de formar un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico, que pueda ejercer un debido control de la actividad del Estado”.

Por lo cual el principio de publicidad es obligatorio para las autoridades administrativas, sin que medie petición alguna, tal y como lo señala la Sentencia T-051 de 2016:

“No está demás destacar que el principio de publicidad es de obligatorio ejercicio para las autoridades administrativas y que su forma de ejecución dependerá del contenido del acto o de la decisión que se tome”.

Es por ello que, el principio de publicidad es un principio esencial de la función pública, por lo cual las autoridades administrativas, se ven obligadas a darle cumplimiento, tal y como se evidencia en la sentencia C -235 del 2014:

“Desde otro punto de vista, y en el ámbito de las actuaciones administrativas, la publicidad es uno de los principios esenciales de la función pública (artículo 209 CP), pues permite que la comunidad ejerza una veeduría de las actuaciones del poder público, fomentando de esa manera la transparencia en su gestión”.

Así mismo, es importante resaltar lo que señala sobre el derecho al acceso a la información la Ley 1712 de 2014:

“Artículo 4: *En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán*



limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos”.

De igual forma el artículo 3, de la Ley 1712 de 2014, señala el principio de facilitación:

“En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo”.

Es importante señalar que el acceso a la información en situaciones de emergencia debe respetar principios como:

- “1. Garantizar el derecho de acceso a la información*
- 2. Priorizar la información relacionada con la emergencia*
- 3. No se deben establecer limitaciones generales al derecho de acceso a la información y de existir limitaciones deben tener base en la ley, ser particulares, precisas, temporales, excepcionales y respetar los estándares internacionales*
- 4. Impulsar políticas de transparencia proactiva en los sectores prioritarios.*
- 5. Garantizar que la información llegue a los grupos en situación de vulnerabilidad*
- 6. Impulsar un trabajo de coordinación y colaboración entre las instituciones*
- 7. El uso de las nuevas tecnologías para asegurar el seguimiento de las actividades sustantivas”.*

Esto según lo señalado por la Resolución 1 del 10 de abril de 2020, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Finalmente, la coordinación entre entidades refiere a la colaboración armónica entre las mismas cuando resultan competentes frente a una misma materia. Por lo tanto, deberán

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



G6CB-EOAG-OFIO-TMN9-C174-7110-9955-79



acudir a los diferentes instrumentos jurídicos del ordenamiento para materializar la participación de todas las entidades involucradas en procura de garantizar en la mayor medida posible la satisfacción del interés general.

5.3 Importancia de cumplimiento de requisitos para solicitar concepto jurídico ante la OAJ.

Es importante recordar que existe una guía institucional (G-1200-OAJ-02) para solicitar conceptos jurídicos ante esta OAJ, debido a que toda área de la entidad tiene su propio equipo jurídico y que las labores de consulta no reemplazan las de tomas de decisiones de cada dependencia, por lo cual es preciso aportar los insumos provenientes del análisis mínimo que en el marco de sus competencias le corresponde a cada área. Para el caso en concreto, se resalta la ausencia de los siguientes requisitos:

1. No están determinados todos los antecedentes fácticos y jurídicos relacionados con el objeto de consulta.
2. No se aportó evidencia del resultado de la búsqueda en el repositorio web de los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica sobre el tema en cuestión.
3. A pesar de que se presenta el marco normativo, no se realiza un análisis del mismo respecto de las preguntas formuladas.
4. No se aportaron todos los documentos necesarios para el objeto del estudio jurídico.

VI. RESPUESTA

6.1. Frente al problema jurídico planteado de si es necesario implementar una directriz, en donde se establezca de manera clara quien es el responsable y como debe dársele publicidad al sistema nacional de detección y alerta de tsunami.

A pesar de que el Protocolo Nacional de Detección y Alerta de Tsunami establece indicaciones frente a la difusión y manejo de la información de los estados de alerta de tsunami entre las entidades que hacen parte del mismo (SGC, UNGRD y DIMAR), este instrumento no tiene carácter jurídico y debe ser interpretado e implementado a la luz de la normativa vigente.

En tal sentido, cualquier indicación de dicho protocolo deberá ser coherente armónica y sistemáticamente con (i) la obligación de la función pública de realizar sus actuaciones en procura de la satisfacción general y bajo los principios de publicidad y coordinación, conforme a lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política y desarrollado por



el numeral 9 artículo 3 de la Ley 1437 de 2011; (ii) el derecho de acceso a la información, contemplado en la Ley 1712 de 2014.

Lo anterior cobra aún más relevancia teniendo en cuenta que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) ordena actuar bajo el principio de precaución, el cual tiene como finalidad contar con información oportuna que conlleve a una toma de decisiones para la adopción de medidas que permitan salvaguardar la vida de las personas expuestas a un potencial tsunami; en especial porque la finalidad de las alertas tempranas es informar oportuna y eficazmente a la población sobre riesgos frente a su integridad.

Por lo tanto, negarse a comunicar la información por el hecho de no tenerlo coordinado, e incluso bajo el argumento de que es competencia de otra entidad, sería actuar contrario a los principios de la función pública y no satisfacer la finalidad de las normas conforme a las cuales actúan.

En consecuencia, todas las entidades que conozcan la información de un posible estado de alerta por tsunami, están en la obligación de alertar a la población de manera prioritaria, oportuna, eficiente, eficaz y usando todas las herramientas de comunicación con las que cuenten a su disposición.

6.2 Respeto de las consultas planteadas

6.2.1. “¿Lo indicado en el artículo 1 y el numeral 3 del artículo 2, con relación a remitir la información a la UNGRD, es excluyente? En consecuencia, ¿Podría la DIMAR remitir la información a otras entidades e incluso a la comunidad en general?”

No es excluyente, por lo que la Dimar puede remitir la información a otras entidades e incluso a la comunidad en general, respetando con ello el interés general, la salvaguarda de la vida de la población y su integridad, así como del principio de publicidad y el derecho al acceso de la información.

Igualmente, se recomienda que se actualice el Protocolo Nacional de Detección y Alerta de Tsunami del 2022, para que dicho documento sea coherente armónica y sistemáticamente con la obligación de la función pública de realizar sus actuaciones en procura de la satisfacción general, bajo los principios de publicidad, coordinación y el derecho de acceso a la información.

6.2.1.1. De acuerdo con el numeral 5 del artículo 2, en el marco del desarrollo actual de la Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias-ENRE, ¿Se podría cursar la solicitud



a DIMAR para que el CNAT emita la alerta directamente a todas las instancias nacionales y territoriales?

La Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias-ENRE aun no ha sido aprobada y la misma solo se refiere en términos generales a los eventos de tsunamis y a las alertas tempranas, por lo cual la solicitud a la DIMAR para que el CNAT emita la alerta directamente a todas las instancias nacionales y territoriales, debe basarse en los principios anteriormente expuestos como principios que rigen la función pública.

...

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.

Cordialmente,

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

AnaliElaboró: Karen Ramírez / Abogada OAJ *Karen Ramírez*

Revisó: Camilo Torres / Asesor OAJ *Camilo Torres*

Aprobó: Sandra Lozano / Asesora OAJ *Sandra Lozano*



Respuesta a solicitud de concepto con radicado 2025IE02515 del 27 de marzo de 2025.

1 mensaje

jefe oaj <jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co>

13 de mayo de 2025, 9:28

Para: "ANA MILENA PRADA URIBE," <ana.prada@gestiondelriesgo.gov.co>

Cc: Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>, Paula Andrea Ramirez Brand <paula.ramirez@gestiondelriesgo.gov.co>, Karen Johana Ramirez Gonzalez <karen.ramirez@gestiondelriesgo.gov.co>, JUAN CAMILO TORRES NAIZAQUE <camilo.torres@gestiondelriesgo.gov.co>, SANDRA LOZANO USECHE <sandra.lozano@gestiondelriesgo.gov.co>

PARA: ANA MILENA PRADA URIBE
Subdirectora para el Conocimiento del RiesgoDE: JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta a solicitud de concepto con radicado 2025IE02515 del 27 de marzo de 2025.

RADICACIÓN 2025 IE 04071

Oficina Asesora Jurídica
Jorge Alejandro Maldonado Gutierrez
jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co
Teléfono: 6015529696
Av. Calle 26 # 92 – 32, Edificio G4 | Bogotá, Colombia
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.

 2025IE04071.pdf
747K