

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2025EE10490

Fecha: 11/07/2025

## COMUNICACIÓN EXTERNA

Bogotá DC,

**SEÑOR**

**ING. JONATHAN FERNEY MORALES HERRERA**

Secretario de Planeación e Infraestructura de Cumaribo – Vichada

[planeación@cumaribo-vichada.gov.co](mailto:planeación@cumaribo-vichada.gov.co)

**ASUNTO:** 2025ER07268 - Respuesta a solicitud de concepto sobre el uso de los recursos del Fondo Territorial de Gestión del Riesgo para atención a población migrante.

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 Secretaría de Planeación e Infraestructura de Cumaribo – Vichada, por medio del radicado No. 2025ER07268 del 15 de abril de 2025, 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. *¿Existe la posibilidad legal y administrativa de utilizar recursos de gestión del riesgo para la atención de población migrante en una situación como la descrita, donde se ha declarado una emergencia por un evento adverso tradicional?*
2. *En caso afirmativo, ¿Cuáles serán los criterios, lineamientos o procedimientos que el municipio debería seguir para acceder y utilizar dichos recursos?*

### 2. ANTECEDENTES

Son principales antecedentes de este concepto los siguientes:

La Constitución Política de Colombia de 1991.

La Ley 1454 de 2011 en sus artículos 26 y 28, establece la autonomía de los departamentos y municipios para determinar su estructura, su organización y distribución de funciones y recursos, con el objetivo de dar cumplimiento a sus deberes constitucionales.



Así mismo, 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*”, le otorga competencias específicas a los departamentos y municipios a fin de que estos adelanten los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, como también la creación de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo.

El Decreto 162 de 2019 del 1 de febrero de 2019, declara una situación de calamidad pública en el Departamento de Norte de Santander como resultado de la aglomeración masiva de migrantes provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, con el fin de realizar acciones humanitarias, aliviar las necesidades básicas y velar por la protección de los derechos constitucionales y legales de la población en general que se pudo ver impactada de manera negativa con el fenómeno migratorio.

El Decreto 501 del 26 de Julio de 2021, mediante el cual se declaró calamidad pública en el municipio de Necoclí, Antioquia debido a la aglomeración de población migrante en el territorio, situación que generó deficiencias en el sistema de acueducto y, en consecuencia, desabastecimiento de agua potable para la comunidad del territorio.

El Decreto 071 del 23 de enero de 2025 por medio del cual se declara calamidad pública en el Departamento de Norte de Santander con ocasión a la aglomeración de la población desplazada y de la situación de orden público, sufrida en la subregión del Catatumbo.

### 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 y de la pregunta formulada, el problema jurídico a resolver consiste en determinar:

1. ¿Existe la posibilidad legal y administrativa de utilizar recursos de gestión del riesgo para la atención de población migrante, cuando no se ha declarado una emergencia por un evento adverso tradicional?
2. En caso afirmativo, ¿Cuáles serán los criterios, lineamientos o procedimientos que el municipio debería seguir para acceder y utilizar dichos recursos?

### 5. ANÁLISIS JURÍDICO

#### 5.1. Autonomía de los entes territoriales en materia de gestión del riesgo.

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



Asimismo, los artículos 303, 305, 314 y 315 de la Constitución Política le atribuyen a los gobernadores y alcaldes la jefatura administrativa en sus respectivas jurisdicciones, consolidando su rol como máximas autoridades en el ámbito territorial.

En desarrollo de tales disposiciones, se observa con precisión en el artículo 28 de la Ley 1454 de 2011, la cual tiene como objeto dictar normas para la organización político-administrativa en Colombia y define las competencias *“en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas”*, 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 (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto)*”.

En consonancia con el principio de autonomía territorial, la Ley 1523 de 2012 otorga competencias específicas a los departamentos, distritos y municipios para el desarrollo de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios. En particular, los artículos 9 y 12 reconocen a los gobernadores y alcaldes como actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y les atribuyen la responsabilidad de dirigir y conducir dicho sistema en su respectiva jurisdicción, específicamente, el artículo 12 establece que *“los Gobernadores y Alcaldes son conductores del Sistema Nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”*.

Bajo este presupuesto, el artículo 27 de la Ley 1523 de 2012, dispone que los consejos territoriales de gestión de riesgo de desastres (departamentales, distritales y municipales), son las instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de la Gestión del Riesgo (conocimiento, reducción del riesgo y manejo de los desastres), en la entidad territorial correspondiente, los cuales son dirigidos por el gobernador o alcalde de la respectiva jurisdicción.

En este sentido, las autoridades territoriales como conductores del Sistema Nacional tienen la facultad de declarar una situación de calamidad pública en sus territorios previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, siempre y cuando se cumplan con los criterios establecidos en el artículo 59<sup>1</sup> de la precitada ley.

<sup>1</sup> Ley 1523 de 2012. Artículo 59.

*Criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública. La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:*

- 1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.*
- 2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.*
- 3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.*
- 4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.*



## 5.2. Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo.

De conformidad con el artículo 54 la Ley 1523 de 2012, las administraciones departamentales, distritales y municipales, con el propósito de destinar sus recursos en la ejecución de los subprocesos de gestión del riesgo de desastres, tienen la obligación de constituir sus propios Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres (FTGRD) bajo el esquema del Fondo Nacional, como una cuenta especial con autonomía técnica y financiera.

Asimismo, el parágrafo de la norma en cuestión prevé que los recursos que sean destinados a los FTGRD *“serán de carácter acumulativo y no podrán en ningún caso ser retirados del mismo, por motivos diferentes a la gestión del riesgo. En todo caso el monto de los recursos deberá guardar coherencia con los niveles de riesgo de desastre que enfrenta el departamento, distrito o municipio”*.

Ahora bien, dependiendo de cada situación de riesgo o desastre atendida, la misma norma en comento dispone que *“El fondo podrá conformar subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo”*, las cuales se constituyen como una herramienta planificación de los recursos del fondo en línea con lo formulado en los planes nacional y territorial de gestión del riesgo de desastres (municipal: PMGRD o departamental: PDGRD). En consecuencia, el alcalde o gobernador, a semejanza de lo reglamentado para el FNGRD, podrá conformar las subcuentas que considere necesarias con los subprocesos de la gestión del riesgo o para apropiar recursos destinados a apalancar la gestión de escenarios de riesgo específicos.<sup>2</sup>

En cuanto a su funcionamiento, los FTGRD se encuentran reglamentados en los artículos 2.3.1.6.4.1. al 2.3.1.6.4.6. del Decreto 1081 de 2015.

Finalmente, la Circular 018 del 24 de marzo de 2020 de la UNGRD, tiene por objeto orientar a los Gobernadores y Alcaldes, Secretarios de Hacienda, Tesoreros, Jefes de Presupuesto, Coordinadores de Gestión de Riesgo y demás funcionarios de las entidades territoriales, en las acciones mínimas necesarias para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 54 sobre los Fondos Territoriales de gestión del Riesgo de la Ley 1523 de 2012

## 5.3. Competencia de los FTGRD frente a la migración masiva.

De conformidad con el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012, los recursos de los Fondos Nacionales o Territoriales para la Gestión del Riesgo de Desastres deben destinarse exclusivamente a financiar acciones en los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres. En ese sentido, su uso debe estar vinculado directamente a un escenario de riesgo o a la ocurrencia o inminencia de un evento adverso que afecte de manera significativa a la población o al funcionamiento del territorio, en los términos del artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, así:

*“Artículo 58. Calamidad pública. Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones*

5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.

6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.

7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.

<sup>2</sup> Ley 1523 de 2012. Art 51



*propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.”*

En el caso concreto, se entiende que los movimientos migratorios, derivada en términos prácticos en una aglomeración de personas que aumenta la demanda de prestación de servicios públicos por parte de la administración en cuanto a seguridad, salubridad y tranquilidad<sup>3</sup>, puede configurar un hecho antropogénico no intencional que implique una situación de calamidad pública dependiendo de su magnitud e impacto, en la medida que puede ocasionar una alteración o interrupción intensa o grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad<sup>4</sup>. En todo caso, dicho análisis deberá realizarse atendiendo a los criterios de afectación del artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, así:

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

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

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

*3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.*

*4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.*

*5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.*

*6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.*

*7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.”*

Resulta claro entonces que las necesidades que pueden atenderse por medio del FTGRD recaen sobre el impacto que los movimientos migratorios ocasionan en la comunidad y no sobre las causas estructurales de la migración, a menos que su causa sea específicamente una emergencia constitutiva de desastre o calamidad pública. Esto implica limitar el alcance de los FTGRD frente a problemáticas que le corresponde resolver a otros sectores o sistemas administrativos, como lo serían las medidas de retorno o las soluciones de adaptación a futuro, como las habitacionales, laborales, educativas, de salud, entre otras, so pena de infringir la destinación específica de los recursos de gestión del riesgo de desastres.

En este punto, resulta necesario recordar que la gestión del riesgo de desastres, durante las declaratorias de calamidad pública, cuenta con 2 fases de atención: respuesta y recuperación, las cuales se diferencian, respectivamente, por la inmediatez y el largo

<sup>3</sup> Ley 1523 de 2012. Artículo 12.

<sup>4</sup> Ley 1523 de 2012. Artículo 4, numeral 9.



plazo de las medidas necesarias para superar las situaciones de emergencia, según lo disponen los numerales 24 y 20 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012.

**Respuesta:** *Ejecución de las actividades necesarias para la atención de la emergencia como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros. La efectividad de la respuesta depende de la calidad de preparación.*

**Recuperación:** *Son las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado.*

En tal sentido, debe trazarse un límite respecto de las competencias en materia de gestión del riesgo de desastres entre la fase de respuesta y la de recuperación, siendo más amplio en el primer caso debido a la urgencia y más estrecho en el segundo debido a la evaluación de consecuencias de la emergencia.

En concreto, en la fase de respuesta deben tomarse medidas que garanticen la prestación inmediata de los servicios públicos a cargo de la administración, con base en lo cual deberá realizarse una Evaluación de Daños y Necesidades (EDAN) que servirá de soporte para identificar las problemáticas y necesidades derivadas de la emergencia y que dará lugar a la elaboración de un Pan de Acción Específico (PAE)<sup>5</sup>.

Al tenor de lo explicado, debe advertirse que al momento de elaborar el PAE, debe tenerse cuidado de sólo incluir medidas de reconstrucción y rehabilitación de las áreas afectadas, es decir, frente a los efectos generados por el movimiento masivo de migrantes que se aglomeran en el territorio, y no frente a las causas que dan origen a la migración, resaltando en ese sentido que no tiene por qué haber necesariamente una fase de recuperación en todas las emergencias cuando sus consecuencias no ameritan adelantar dicho tipo de tareas. Por lo tanto, deberá tenerse cuidado de no usurpar competencias de otras entidades, sectores o sistemas administrativos ni de vulnerar la destinación específica de los recursos de los FTGRD.

## 6. RESPUESTA

### 1. ¿Existe la posibilidad legal y administrativa de utilizar recursos de gestión del riesgo para la atención de población migrante, donde no se ha declarado una emergencia por un evento adverso tradicional?

Para la utilización de los recursos del Fondo Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres (FTGRD) con el fin de brindar asistencia humanitaria, resulta jurídicamente necesario que se haya declarado previamente una situación de calamidad pública, pues la destinación específica de tales recursos no permite enfrentar, fuera de una emergencia, problemáticas cuyas causas estructurales corresponde atender a otras

<sup>5</sup> Ley 1523 de 2012. Artículo 61.



entidades, sectores o sistemas administrativos, debiendo existir conexidad directa entre las medidas tomadas y las consecuencias de la emergencia.

Frente al caso en concreto, se advierte que la movimientos migratorios masivos, comprendidos como un fenómeno que puede aglomerar personas en un territorio distinto al de su residencia habitual, pueden incrementar sin intencionalidad la demanda de prestación de servicios públicos básicos por parte de la administración, lo que puede dar origen a una declaratoria de calamidad pública o desastre sólo si desborda de forma probada la capacidad del ente territorial frente a la prestación de los servicios a su cargo, al punto de ocasionar una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad receptora de la migración, en términos de seguridad, salubridad y tranquilidad.

## 2. ¿Cuáles son los criterios, lineamientos o procedimientos que el municipio debe seguir para acceder y utilizar dichos recursos?

Si bien puede atenderse directamente a la población migrante durante la fase de respuesta a la emergencia con el fin de mitigar el impacto en la prestación de servicios públicos inmediatos por parte de la administración, es importante que las tareas de recuperación (en caso de que sean necesarias) no recaigan sobre las necesidades de la población migrante, sino sobre las consecuencias de la migración en el territorio afectado, pues con ello podrían usurparse competencias de otras entidades, sectores o sistemas administrativos, así como desconocer la destinación específica de los recursos de gestión del riesgo de desastres, conllevando responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales.

\*\*\*

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.

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

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





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

## 2025ER07268 - Respuesta a solicitud de concepto sobre el uso de los recursos del Fondo Territorial de Gestión del Riesgo para atención a población migrante.

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

11 de julio de 2025, 17:14

Para: planeacion@cumaribo-vichada.gov.co.rpost.biz

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

Bogotá, DC, B

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN E INFRAESTRUCTURA DE CUMARIBO VICHADA

Secretario de Planeación e Infraestructura de Cumaribo vichada planeacion@cumaribo-vichada.gov.co

ASUNTO: 2025ER07268 - Respuesta a solicitud de concepto sobre el uso de los recursos del Fondo Territorial de Gestión del Riesgo para atención a población migrante.

Radicación 2025EE10490

 Logo-UNGRD.png

**B**

Oficina Asesora Jurídica  
[juridica@gestiondelriesgo.gov.co](mailto:juridica@gestiondelriesgo.gov.co)  
Teléfono: 6015529696 Ext: 300  
Av. Calle 26 # 92 b 32, Edificio G4 | Bogotá, Colombia  
[www.gestiondelriesgo.gov.co](http://www.gestiondelriesgo.gov.co)

**B**

 2025EE10490.pdf  
625K