

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2025EE19873

Fecha: 12/11/2025

COMUNICACIÓN EXTERNA

Bogotá DC,

SEÑORA

LINA MARIA BAUTISTA AVELLANEDA

Secretaria de Infraestructura Territorial

Coordinadora del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Tunja

Alcaldía Mayor de Tunja

cmgrd.tunja@gestiondelriesgo.gov.co

ASUNTO: Respuesta a la solicitud de concepto técnico y jurídico en el marco de la Ley 1523 y el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

TEMA: CONSEJOS TERRITORIALES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - Competencia/ FONDO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO - Uso de recursos - Recuperación de infraestructura afectada por eventos de origen intencional / APLICACIÓN DE LA LEY 1523 DE 2012.

Cordial saludo,

En atención a la comunicación 1.10.2-1.1-457 del 10 de noviembre de 2025 remitida por el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Tunja mediante la cual se solicita apoyo jurídico urgente con ocasión de los hechos ocurridos el 8 de noviembre de 2025 en la ciudad de Tunja, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) procede a emitir las consideraciones jurídicas correspondientes.

I. CONSULTA:

El Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Tunja solicitó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) un concepto administrativo, jurídico y técnico en atención a los hechos ocurridos el 8 de noviembre de 2025 en la ciudad de Tunja, donde aproximadamente 150 viviendas resultaron afectadas por la onda expansiva generada por la detonación de un artefacto explosivo en un vehículo tipo volqueta, presuntamente en un atentado terrorista contra el batallón de infantería No. 1 "General Simón Bolívar.

En particular, se consulta:

1. *Si el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) se encuentra facultado para destinar recursos del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres en el proceso de recuperación de las viviendas y locales afectados por un evento de origen aparentemente intencional.*
2. *¿Cuál es el procedimiento jurídico y administrativo aplicable para efectuar dichas reparaciones o apoyos, de forma inmediata, dentro del marco normativo de la Ley 1523 de 2012 y del funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres?*
3. *Si, ante la ausencia de otro fondo con destinación específica para la recuperación de infraestructura afectada por este tipo de emergencias, el Fondo Municipal de Gestión del Riesgo puede ser empleado para atender las afectaciones ocasionadas por la explosión.*

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



II. ANTECEDENTES:

La Ley 80 de 1993¹, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

La Ley 1150 de 2007², por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

La Ley 1523 de 2012³, 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.

El Decreto 1082 de 2015⁴, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

III. COMPETENCIA

La Oficina Asesora Jurídica de la UNGRD es competente para absolver la consulta citada en el acápite anterior, de conformidad con lo previsto en el numeral 5° del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3° del Decreto 2672 de 2013 que establece como función la de *“atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia y de la Unidad.”*

IV. PROBLEMA JURÍDICO:

Frente a la consulta generada a la entidad, el problema jurídico a resolver consiste en si los recursos destinados a la gestión del riesgo de desastres pueden ser usados para atender las consecuencias de un acto terrorista.

V. ANALISIS JURÍDICO

El Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres se encuentra dispuesto en la Ley 1523 de 2012, la cual plantea un régimen administrativo excepcional para atender situaciones constitutivas de desastre y de calamidad pública de forma expedita.

De acuerdo con lo dispuesto en el capítulo VI de la Ley 1523 de 2012, las emergencias constitutivas de desastres o calamidades públicas proceden únicamente frente a *“eventos naturales o antropogénicos no intencionales”*⁵, lo cual descarta explícitamente las situaciones derivadas de atentados terroristas, por tratarse éstos de hechos humanos intencionales.

Ahora bien, a pesar de la notoriedad de dicha circunstancia, se plantea la posibilidad de usar los recursos de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres (FTGRD) dada la urgencia de adquirir bienes y servicios de forma expedita. Sin embargo, existen en el ordenamiento jurídico otros mecanismos para atender situaciones de urgencia.

En particular, debe resaltarse que, incluso ante una declaratoria de desastre o calamidad pública, la disponibilidad expedita de recursos no deriva únicamente en los FTGRD, pues de acuerdo con el literal a) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, las entidades públicas tienen la

¹ <https://n9.cl/zzwvt>

² <https://n9.cl/urkcg>

³ <https://n9.cl/q57zi>

⁴ <https://n9.cl/urkcg>

⁵ Ley 1523 de 2012. Artículos 55 y 58



posibilidad de adelantar procesos de contratación directa⁶ con cargo a sus propios presupuestos por medio de la declaratoria de una urgencia manifiesta cuando se configuran las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 - Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), así:

“La continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro;

Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción;

Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas;

Cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o públicos.”⁷

Según se observa, los escenarios son más amplios que la declaratoria de desastre o calamidad pública, razón por la cual se dispone en la misma norma que la declaración y ejecución por urgencia manifiesta requiere motivación y pruebas que demuestren la necesidad inmediata y la imposibilidad de acudir a procesos ordinarios, ya que, de no hacerlo, tal decisión puede ser cuestionada fiscal y disciplinariamente.

En todo caso, vale la pena resaltar que, ante la ocurrencia de una urgencia manifiesta, no resulta necesario realizar estudios y documentos previos, debiendo ser suficientes los hechos indicados en la parte considerativa del acto que declara dicha situación, tal y como lo dispone el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

Para el efecto indicado, se recomienda al ente territorial elaborar un informe técnico jurídico como fundamento del acto administrativo que describa, entre otros, daños causados por el atentado terrorista, requerimientos de intervención inmediata, poblaciones afectadas, ausencia de recursos privados y riesgos adicionales (lluvias).

Por otro lado, el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 plantea que *“con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente”*. Por lo tanto, no resulta necesario contar con una cuenta especial de destinación específica para atender circunstancias de carácter urgente.

En consecuencia, la urgencia manifiesta tiene finalidad de atender eventos que requieren una respuesta ágil e inmediata de la administración y permite que las entidades estatales celebren contratos expeditos cuando enfrentan situaciones de crisis, sin acudir a los mecanismos de selección ordinarios.

VI. RESPUESTA

- 1. Si el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) se encuentra facultado para destinar recursos del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres en el proceso de recuperación de las viviendas y locales afectados por un evento de origen aparentemente intencional.*
- 2. ¿Cuál es el procedimiento jurídico y administrativo aplicable para efectuar dichas reparaciones o apoyos, de forma inmediata, dentro del marco normativo de la Ley 1523 de 2012 y del funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres?*

⁶ Ley 1150 de 2007. Artículo 2. Numeral 4

⁷ Ley 80 de 1993. Artículo 4-2



3. Si, ante la ausencia de otro fondo con destinación específica para la recuperación de infraestructura afectada por este tipo de emergencias, el Fondo Municipal de Gestión del Riesgo puede ser empleado para atender las afectaciones ocasionadas por la explosión.




De acuerdo con lo explicado en el presente documento, los recursos de los Fondos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres solo pueden ser destinados a atender las consecuencias de eventos naturales y antrópicos no intencionales, entendiendo que, para las demás situaciones, las entidades públicas cuentan con mecanismos para atender emergencias de forma inmediata, como lo es la urgencia manifiesta, la cual permite contratar de forma directa, con una cobertura más amplia que las declaratorias de desastre o de calamidad pública.

La presente opinión 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 criterios orientadores, por lo que, no pueden considerarse una justificación, ni menos aún una autorización para la toma de decisiones de las áreas competentes.

Con base en lo expuesto, se emite la presente respuesta a la solicitud, reiterando el compromiso de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres con el cumplimiento de sus funciones y competencias.

Atentamente

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Analizó y elaboró: Nicolás Posso / Abogado / Contratista OAJ - FNGRD 
Elaboró y revisó: Camilo Torres / Asesor jurídico / Contratista OAJ - FNGRD 
Revisó y aprobó: Manuel Restrepo / Asesor jurídico / Contratista OAJ - FNGRD 

Archivado en: Z:\4. DOCUMENTOS DE APOYO\OFICIOS ELABORADOS POR LA OAJ\OFICIOS 2025



Respuesta a la solicitud de concepto técnico y jurídico en el marco de la Ley 1523 y el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

1 mensaje

Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

14 de noviembre de 2025, 15:40

Para: Comité Municipal Tunja <cmgrd.tunja@gestiondelriesgo.gov.co>

Cc: Nicolás Antonio Posso Albis <nicolas.posso@gestiondelriesgo.gov.co>, JUAN CAMILO TORRES NAIZAQUE <camilo.torres@gestiondelriesgo.gov.co>, MANUEL ALBERTO RESTREPO MEDINA <manuel.restrepo@gestiondelriesgo.gov.co>, Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

COMUNICACIÓN EXTERNA

Bogotá DC,

SEÑORA

LINA MARIA BAUTISTA AVELLANEDA

Secretaria de Infraestructura Territorial

Coordinadora del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Tunja Alcaldía Mayor de Tunja

ASUNTO: Respuesta a la solicitud de concepto técnico y jurídico en el marco de la Ley 1523 y el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

TEMA: CONSEJOS TERRITORIALES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - Competencia/ FONDO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO - Uso de recursos - Recuperación de infraestructura afectada por eventos de origen intencional / APLICACIÓN DE LA LEY 1523 DE 2012.

RADICADO: 2025EE19873

 Logo-UNGRD.png

Oficina Asesora Jurídica

juridica@gestiondelriesgo.gov.co

Teléfono: 6015529696 Ext: 300

Av. Calle 26 # 92 – 32, Edificio G4 | Bogotá, Colombia

www.gestiondelriesgo.gov.co

 **2025EE19873f.pdf**
440K