

2023EE01599

COMUNICACIÓN INTERNA

Para: JULIETH PÁEZ ROMERO Contratista

De: CHRISTIAN FERNANDO JOAQUI TAPIA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Fecha: 10/04/2023

1. ASUNTO: CONSULTA SEGUNDO NIVEL TICKET N° GSC-2023-91426

2. TEMAS: COMPETENCIA MUNICIPAL – Manejo de riesgos - Nivel Nacional – Nivel Territorial.

3. CONSULTA: Se remite a la OAJ consulta de Segundo Nivel identificada con el No. de Ticket GSC-2022-91426 sobre un derecho de petición que contiene las siguientes preguntas:

- *¿Puede el municipio abstenerse de realizar el acompañamiento porque supuestamente a una solicitud de activación y acompañamiento de comité de riesgos argumentando que son predios privados y problemas de particulares a pesar de que el problema se encuentre derivado por la emergencia invernal?*
- *¿Bajo qué supuestos legales y jurídicos entonces está el municipio obligado a intervenir para el manejo de la gestión del riesgo a causa de la emergencia invernal como por ejemplo casos de remoción de masas o deslizamientos?*
- *En caso de que la persona a cargo no tenga recursos para mitigar los riesgos y pagar los estudios que se requieren para determinar que factor particular o quien causó el riesgo ¿Que debe hacer esta persona? ¿Qué entidad puede brindar ese acompañamiento o a dónde se puede dirigir?*

4. 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 2012.

En este caso la petición guarda relación con un asunto que es producto de la contratación adelantada por el FNGRD, previa instrucción del Director General de la UNGRD o su

delegado, ordenador del gasto del FNGRD en los términos establecidos en el artículo 48 de la Ley 1523 de 2012.

En virtud de lo anterior, se advierte que, como el objeto de la consulta guarda relación directa con las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico al ordenador del gasto del FNGRD, esto es al Director General de la UNGRD o su delegado, la OAJ es competente para responder la petición presentada por la Subdirección para el Manejo de Desastres de la UNGRD.

5. CONCEPTO:

a) Tesis:

El artículo 4º de la Ley 1523 de 2012, trae los siguientes conceptos frente a la gestión de desastres así:

*(...) 3. **Amenaza:** Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.*

*4. **Análisis y evaluación del riesgo:** Implica la consideración de las causas y fuentes del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que dichas consecuencias puedan ocurrir. Es el modelo mediante el cual se relaciona la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales y sus probabilidades. Se estima el valor de los daños y las pérdidas potenciales, y se compara con criterios de seguridad establecidos, con el propósito de definir tipos de intervención y alcance de la reducción del riesgo y preparación para la respuesta y recuperación.*

*5. **Calamidad pública:** Es 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, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.*



8. Desastre: *Es 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, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.*

9. Emergencia: *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. (...)*

b) Sustentación.

a. COMPETENCIAS EN MATERIA DE GESTIÓN DEL RIESGO

1. A nivel nacional

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, fue creada por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la función legislativa del poder público mediante Ley 1444 de 2011.

En ejercicio de tales facultades extraordinarias, el ejecutivo procedió a la expedición del Decreto Ley 4147 de 2007, norma jurídica que dispuso en su artículo 1º lo siguiente:

“Creación y Naturaleza Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Créase la Unidad Administrativa Especial denominada UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, del nivel descentralizado, de la Rama Ejecutiva, del orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”

Con el fin de cumplir éste objetivo, el artículo 4º del referido decreto indicó las siguientes funciones que deben ser desarrolladas por la UNGRD:

“Artículo 4º. Funciones. *Son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes:*

- 1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD,** *hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.*



2. *Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.*
3. *Proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en el marco del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD y actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD.*
4. *Promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros, en los temas de su competencia.*
5. *Formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo.*
6. *Orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales.*
7. *Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia.*
8. *Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.*
9. *Gestionar, con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país.*
10. *Administrar y mantener en funcionamiento el sistema integrado de información de que trata el artículo 7° del Decreto-ley 919 de 1989 o del que haga sus veces, que posibilite avanzar en la gestión del riesgo de desastres.*
11. *Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad...*

Por su parte la Ley 1523 de 2012, señala las instancias, dirección y coordinación del sistema nacional de gestión del riesgo de desastres.

2. A nivel territorial

“ARTÍCULO 13. LOS GOBERNADORES EN EL SISTEMA NACIONAL. *Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y*

reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.

PARÁGRAFO 1o. *Los Gobernadores como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.*

PARÁGRAFO 2o. *Los gobernadores y la administración departamental son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento.*

ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL. *Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. 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.*

PARÁGRAFO. *Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.*

ARTÍCULO 27. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN TERRITORIAL. *Créanse los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.*

ARTÍCULO 28. DIRECCIÓN Y COMPOSICIÓN. *Los consejos territoriales están dirigidos por el gobernador o alcalde de la respectiva jurisdicción e incorporarán a los funcionarios de la gobernación o alcaldía y de las entidades descentralizadas del orden departamental, distrital o municipal y representantes del sector privado y comunitario. Los consejos territoriales están conformados por:*

- 1. El Gobernador o Alcalde o su delegado, quien lo preside.*
- 2. El Director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo.*
- 3. Los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados.*



4. *Un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial.*
5. *El director o quien haga sus veces de la defensa civil colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.*
6. *El director o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.*
7. *El delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio.*
8. *Un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el Gobernador del Departamento o el Alcalde.*
9. *El Comandante de Policía o su delegado de la respectiva jurisdicción (...)*

c) Conclusión.

Conforme con lo desarrollado en el acápite anterior se logra establecer el marco general de competencias a nivel nacional y territorial de la UNGRD.

6. RESPUESTA. CASO CONCRETO.

Al primero:

Se le informa a la peticionaria que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD- **NO ES SUPERIOR JERÁRQUICO** de las entidades territoriales (municipios y/o departamentos) en materia de gestión del riesgo de desastres, lo anterior conforme a los artículos 1º, 2º, 285 y siguientes de la Constitución Política de Colombia de 1991; de la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial); artículos 9, 12, 13, 14, 27, 28, 31, 32 y 37 de la Ley 1523 de 2012; artículos 1º numerales 2 y 3; 8º numeral 11; 10º numeral 1 literal d); 12 numeral 2.3; 13 numerales 3 y 5; 14 numeral 3; 15 numerales 1.5 y 3.2; 16 numerales 1.6, 2.2 y 2.3; 17; y 35 de la Ley 388 de 1997; y, la Ley 9 de 1989.

Al segundo:

Cuando se trate de eventos naturales o fenómenos antropogénicos no intencionales conforme al artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, corresponde al alcalde como conductor del desarrollo local, y responsable directo de la implementación de la gestión del riesgo en su territorio, atender las situaciones que se presenta en su jurisdicción, debiendo integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, en los tres (3) procesos de la gestión del riesgo de desastres, como son conocimiento, reducción y manejo de desastres.

Al tercero:



Tal y como se indicó en el numeral anterior cuando se trate de eventos naturales o fenómenos antropogénicos no intencionales es competencia de los entes territoriales atender las emergencias generadas por estos eventos en su jurisdicción.

Ahora bien, el numeral 8 del artículo 3º de la Ley 1523 de 2012, establece principio de 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.

Atentamente,

Christian Fernando Joaqui Tapia
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Roberto Carlos Vélez García / Abogado contratista OAJ

Revisó y aprobó: Christian Fernando Joaqui Tapia / Jefe OAJ

Actualización: formato GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONCEPTOS JURÍDICOS CODIGO: G-1200-OAJ-01

