

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2023EE07860

Fecha: 14/07/2023

Bogotá DC,

Señor:

OMAR JAVIER CIFUENTES ROMERO

Alcalde Municipal de Guasca, Cundinamarca

alcaldia@guasca-cundinamarca.gov.co

Guasca - Cundinamarca

- 1. ASUNTO:** Respuesta a Derecho de Petición de consulta jurídica con radicado: 2023ER12639.
- 2. TEMA:** Procedencia de reconocimiento de auxilio económico/ Efectos de compensar los daños y afectaciones de residencia por parte del Ente Territorial.
- 3. FECHA:** **14/07/2023**
- 4. CONSULTA:** Solicitud por medio de Derecho de Petición de Radicado 2023ER12639 cuyo emisor es la Alcaldía Municipal de Guasca, Cundinamarca.

“Se sirva emitir concepto en el que se indique si la territorial que represento, puede acceder a la petición efectuada por la señora DELIA MARIA SÁNCHEZ DE RAMOS, relacionada con otorgar un auxilio económico por daños ocasionados por la ola invernal.

En caso de que la concesión del auxilio económico sea procedente se sirva conceptuar si es procedente reconocer en su totalidad del monto requerido por la afectada o se señale el valor del mismo.”

- 5. ANTECEDENTES:** Una vez hecho el análisis por parte de esta oficina jurídica al cuerpo del texto de la solicitud, podemos determinar que la consulta va encaminada a Competencias de los entes territoriales al interior del sistema nacional de gestión del riesgo de desastres – Ley 1523 de 2012, la responsabilidad de las entidades públicas y privadas encargadas de la prestación de servicios públicos en la gestión del riesgo de desastres
- 6. COMPETENCIA:** La Oficina Asesora Jurídica [OAJ] de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD] es competente para absolver la consulta citada en el acápite anterior, por las razones que a continuación se exponen:

La competencia de la OAJ, para atender consultas, tiene fundamento en el numeral 8 del artículo 4º del Decreto Ley 4147 de 2011.

La consulta está relacionada con el reconocimiento de un auxilio económico por parte del ente territorial a una persona damnificada por ola invernal. Por ello, la OAJ es competente para pronunciarse, por cuanto versa el asunto respecto de materia de Gestión del Riesgo de Desastres.

Sin embargo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres a través de su Oficina Asesora Jurídica, desde ya advierte que el Alcalde de Guasca, es quien goza de la facultad legal de reconocer o no de un auxilio económico por daños y afectaciones en la vivienda de la señora Delia María Sánchez de Ramos, con ocasión de la ola invernal ocurrida en el municipio de Guasca, Cundinamarca en el mes de noviembre de 2022

- 7. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:** *“Se sirva emitir concepto en el que se indique si la territorial que represento, puede acceder a la petición efectuada por la señora DELIA*

MARIA SÁNCHEZ DE RAMOS, relacionada con otorgar un auxilio económico por daños ocasionados por la ola invernal.

En caso de que la concesión del auxilio económico sea procedente se sirva conceptuar si es procedente reconocer en su totalidad del monto requerido por la afectada o se señale el valor del mismo.”

8. **ANÁLISIS JURÍDICO:** Para resolver el problema jurídico enunciado, este despacho considera necesario abordar los siguientes aspectos: Competencias de los entes territoriales al interior del sistema nacional de gestión del riesgo de desastres – Ley 1523 de 2012, la responsabilidad de las entidades públicas y privadas encargadas de la prestación de servicios públicos en la gestión del riesgo de desastres.

1. **NORMATIVIDAD QUE RIGE LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES EN COLOMBIA**

3.1 **COMPETENCIAS DE LOS ENTES TERRITORIALES AL INTERIOR DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – LEY 1523 DE 2012.**

Dentro de las funciones otorgadas al municipio, se encuentra precisamente el ordenamiento del territorio, que posibilite a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte, que permita el mejoramiento de la calidad de vida.

La Ley 1454 de 2011, señala el **principio de autonomía** de las entidades territoriales el cual estableció:

*“(…) **ARTÍCULO 26. DEFINICIÓN DE COMPETENCIA.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.”*

*“**ARTÍCULO 28.** 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.*

Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales.

***PARÁGRAFO.** Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.*

Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación.

*(…) **ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.** Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:*

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

PARÁGRAFO 1o. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

Adicionalmente, la Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, en su artículo 6° que modificó el artículo 3° de la Ley 136 de 1994, establece como funciones de los municipios, entre otras, ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal; así como solucionar de manera directa las necesidades básicas insatisfechas de su municipio con un enfoque diferencial; dentro de las cuales se cuenta el solventar su déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda según el diagnóstico e indicadores que cada ente territorial haya incluido en su POT.

En materia de gestión del riesgo, 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”, otorga competencias específicas a los municipios a fin de que estos adelanten los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

En este sentido, el artículo 14 de la referida ley indicó que:

*“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.**”* (subrayas añadidas)

Ahora bien, la misma ley señala que son los gobernadores, como instancia de coordinación de los municipios de su jurisdicción, los que deben estar a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento, textualmente señala la norma:

“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 2°. 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.” (Subrayas añadidas)

La Ley 1523 de 2012, garantizó, formal y materialmente, la autonomía de las entidades territoriales dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; para lo cual, en desarrollo de los diferentes procesos de gestión del riesgo, esto es, conocimiento, reducción y manejo, corresponde a los alcaldes municipales y gobernadores departamentales la implementación de los mismos en el área de su jurisdicción.

De lo anterior se colige que:

- 1) Los gobernadores son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su jurisdicción, por tanto, tienen la competencia de coordinar los procesos de gestión del riesgo que adelante o deba ejecutar los municipios, en virtud de los principios de concurrencia y subsidiariedad positiva.
- 2) El alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de la gestión del riesgo en su territorio, debiendo integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, pues la misma ley le concede autonomía para adelantar las actividades necesarias para el desarrollo de su comunidad, a través de los planes de desarrollo, la incorporación de la gestión del riesgo en los POT, proyectos de reubicación de población en riesgo, entre otros.

En otras palabras, la Ley 1523 de 2012, reforzó las funciones y competencias que en materia de gestión del riesgo de desastres (prevención y atención de desastres) ya habían sido asignadas a las entidades territoriales, (Municipios y Gobernaciones); de igual forma, garantizó, formal y materialmente, la autonomía de las entidades territoriales dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres– SNGRD-, con la finalidad de que efectúen la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su jurisdicción.

En este sentido los municipios, como entidades fundamentales de la división político administrativa del Estado, y los departamentos, también cuentan con personería jurídica, en los términos establecidos en los artículos 3º y 4º del Código de Régimen Departamental (derogado por el artículo 154 de la Ley 2200 de 2022) y del Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), respectivamente.

Lo anterior implica que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, así como los municipios y departamentos, son sujetos de derechos y obligaciones **independientes**, por ende, su responsabilidad no es solidaria sino, también independiente e individual.

Es cierto que, la Ley 1523 de 2012, estableció la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que actualmente rige en el territorio nacional.

Allí se determinó con suma precisión y claridad la competencia de todos y cada uno de los participantes del sistema, ya sean entidades públicas y/o privadas, en la implementación y ejecución de esa política.

De la atenta y cuidadosa lectura y como ya se mencionó de manera precedente, de 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; se desprende 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.

3.2. COMPETENCIA DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - UNGRD PARA EL CASO CONCRETO

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres fue creada mediante el Decreto 4147 del 3 de noviembre de 2011 con el objetivo de que, a través de ella, se dirija la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible y coordinar el funcionamiento y desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD.

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

“...Artículo 4°. 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...”*

Como se observa de la normatividad expuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, **no posee funciones operativas sino de coordinación** del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SNGRD.

Ésta Entidad Pública, brinda la orientación necesaria a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres, asesoría, apoyo técnico y educativo para la inclusión de la política de gestión del riesgo en los Planes Territoriales.

3.3. DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES-SNGRD.

Luego de la creación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, mediante la Ley 1523 de 2012, se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres, la cual, establece en su artículo 1°:

“La gestión del riesgo 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.

A su vez enseña en su artículo 2° que:

“La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes y acatarán lo dispuesto por las autoridades.”

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, cuenta con una estructura, organización y coordinación. Dentro de sus integrantes se encuentran en primer lugar, las entidades públicas, en segundo lugar, las entidades privadas y, finalmente, la comunidad¹.

Así mismo, cuenta con unas instancias de dirección que son:

1. El presidente de la República
2. El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
3. El Gobernador en su respectiva jurisdicción y,
4. El Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción.

El legislador estableció la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que actualmente rige en el territorio nacional. Determinó con suma precisión y claridad la competencia de todos y cada uno de los participantes del sistema, ya sean entidades públicas y/o privadas, en la implementación y ejecución de esa política.

En otras palabras, la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, señalados en la Ley 1523 de 2012, no sustrajo de la división político administrativa determinada en la Constitución Política de 1991, es decir, garantizó plenamente los principios sobre los cuales se erige la organización de nuestro Estado Social de Derecho, como son los, de descentralización administrativa y la autonomía de las entidades del orden territorial, contemplados en el artículo 1° superior.

Lo anterior significa que, de acuerdo al artículo 287 de la Constitución Política de 1991², las entidades territoriales, tienen el derecho a gobernarse por autoridades propias, por lo cual, los Alcaldes y Gobernadores son sus representantes legales y, a las luces de la Ley 1523 de 2012, son responsables de la implementación de los procesos misionales de gestión del riesgo de desastres en el territorio de su jurisdicción, que son: Conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres; así mismo, ejercen las competencias que les corresponden; administran sus propios recursos para el cumplimiento de sus funciones; y, participan en las rentas nacionales.

¹ Art. 8 Ley 1523 de 2012. *Integrantes del Sistema Nacional*. Son integrantes del sistema nacional:

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.

² **ARTÍCULO 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. **Gobernarse por autoridades propias.**
2. **Ejercer las competencias que les correspondan.**
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

En resumen, la autonomía de las entidades territoriales comprende la capacidad otorgada por el ordenamiento jurídico para manejar sus asuntos propios, entre ellos, implementar y ejecutar la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres en su territorio o área en la cual ejercen su jurisdicción, cuyo único límite es el establecido en la propia constitución y la ley.

3.4. DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS ENCARGADAS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

El capítulo III de la Ley 1523 estableció los instrumentos de planificación y en su artículo 42, determinó lo siguiente:

«... Artículo 42. Análisis Específicos de Riesgo y Planes de Contingencia³. Todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles mayores o que desarrollen actividades industriales o de otro tipo que puedan significar riesgo de desastre para la sociedad, así como las que específicamente determine la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, deberán realizar un análisis específico de riesgo que considere los posibles efectos de eventos naturales sobre la infraestructura expuesta y aquellos que se deriven de los daños de la misma en su área de influencia, así como los que se deriven de su operación. Con base en este análisis diseñará e implementarán las medidas de reducción del riesgo y planes de emergencia y contingencia que serán de su obligatorio cumplimiento.»
(Subrayado y negrilla fuera de texto).

9. RESPUESTA A LOS INTERROGANTES PLANTEADOS:

Conforme a la normatividad anteriormente indicada la Oficina Asesora Jurídica, de la UNGRD, precisa e informa, que es el Alcalde de Guasca quien goza con la autonomía suficiente para reconocerle o no a la señora Delia María Sánchez de Ramos un auxilio económico por daños ocasionados por la ola invernal, en el mes de noviembre de 2022.

Finalmente, en todas aquellas obras civiles que impliquen modificaciones, alteraciones y que puedan ocasionar un riesgo de desastre para la sociedad, desarrolladas por Empresas Prestadoras de Servicio Públicos de Acueducto y Alcantarillado, deberán ser atendidos bajos los principios de autoconservación y de precaución, consagrados en la Ley 1523 de 2012, en cumplimiento al artículo 42 de la Ley 1523 de 2012.

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 no serán de obligatorio cumplimiento, constituyéndose simplemente en un criterio orientador.

Atentamente,

DIANA PAOLA ARIZA DOMÍNGUEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD

Proyectó: Roberto Carlos Velez García – Abogado / OAJ

Revisó: Andrés Santiago Esquivel Huertas - Abogado / OAJ

Aprobó: Diana Paola Ariza Domínguez - Jefe / OAJ

Actualización: formato GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONCEPTOS JURÍDICOS CODIGO: G-1200-OAJ-01 v2.

³ Reglamentado por el Decreto 2157 de 2017.