

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2023EE09345

Fecha: 18/08/2023

Bogotá DC,

Doctora
ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA
Honorable senadora de la República
Bogotá

- 1. ASUNTO:** Respuesta a petición de consulta con radicado 2023ER15011
- 2. TEMAS:** Iniciativa legislativa para proponer modificaciones a la Ley 1523 de 2012..
- 3. FECHA:** **18/08/2023.**
- 4. CONSULTA:** *“En consideración de que en la actual legislatura radiqué el proyecto de ley indicado en la referencia, mediante la presente solicito amablemente se rinda concepto respecto de quiénes tienen iniciativa legislativa para proponer modificaciones a la Ley 1523 de 2012. Esto último, teniendo en cuenta que la misma es de autoría del Ministerio del Interior.”*
- 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 la conclusión previa de advertir que, en consideración de esta unidad, el proyecto de ley presentado se encuentra dentro de la competencia de iniciativa legislativa contenida de manera general en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política, según los cuales corresponde al Congreso hacer las leyes y estas pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, según se previó en el régimen constitucional colombiano.
- 6. COMPETENCIA:** El suscrito director de la UNGRD es competente para absolver la consulta citada en el acápite anterior, con fundamento en los numerales 11 y 20 del artículo 11 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto Ley 2672 de 2013, por ser un asunto que corresponde a la naturaleza de la entidad y liderar el desarrollo del sistema integrado de información del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 18 de la Ley 1523 de 2012, al corresponder a la unidad elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entiéndase: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas.
- 7. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:** Del contexto fáctico y normativo de la solicitud de consulta y de las preguntas formuladas el problema jurídico a resolver, el cuestionamiento sobre: *quiénes tienen iniciativa legislativa para proponer modificaciones a la Ley*

1523 de 2012. Esto último, teniendo en cuenta que la misma es de autoría del Ministerio del Interior.”

8.

9. **ANÁLISIS JURÍDICO:** Para resolver el problema jurídico enunciado, este despacho considera necesario abordar los siguientes aspectos:

i. **Respecto de la iniciativa legislativa en general.**

La iniciativa legislativa, entendida como la atribución o la facultad de presentar proyectos de ley ante las cámaras con el efecto de que estas le den curso¹, activando con ello el proceso legislativo, se encuentra descrita en nuestra Constitución Política con las precisiones específicas de la Corte Constitucional como guardiana de esta, siendo por tanto, la proposición de un proyecto de ley ante el Congreso de la República la etapa primigenia del proceso legislativo, que la Constitución atribuye a múltiples actores²

En el artículo 150 en concordancia con los artículos 154 y 156 constitucionales y el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005 encontramos que tienen iniciativa legislativa, cualquiera de los miembros del Congreso, el Gobierno Nacional, las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

Con esta claridad tenemos que la mentada atribución la tienen: 1. *Los Senadores y Representantes a la Cámara.* 2. *El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho.* 3. *La Corte Constitucional.* 4. *El Consejo Superior de la Judicatura.* 5. *La Corte Suprema de Justicia.* 6. *El Consejo de Estado.* 7. *El Consejo Nacional Electoral.* 8. *El Procurador General de la Nación.* 9. *El Contralor General de la República.* 10. *El Fiscal General de la Nación.* 11. *El Defensor del Pueblo,* entre otros.

Ahora bien, existen asuntos de los que el constituyente se ocupó en estipular una reserva legislativa que debe ser consultada a efectos de estimar si acaso la materia de la que trata la ley 1523 de 2012 – o su modificación - ostentan tal connotación, resultando imperioso acudir a lo indicado en el citado artículo 154 en el que encontramos que *“sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150”*³ lo que guarda relación con lo indicado en

1 Corte Constitucional. Sentencia C-266 de junio 22 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara. (ver también Restrepo-Medina, Manuel Alberto. “Precisiones constitucionales sobre el proceso legislativo en Colombia” Vniversitas. Bogotá (Colombia) N° 118: 229-245, enero-junio de 2009.)

2 Corte Constitucional. Sentencia C-084 de marzo 1º de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3“3. *Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. (...) 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta. (...) 9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones. (...) 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. (...) 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: a) Organizar el crédito público;a)*

el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992⁴ sin que se observe reserva de iniciativa legislativa alguna al Gobierno Nacional.

Sin embargo, no puede desconocerse que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cuenta con una instancias de dirección, en cabeza del Presidente de la República, el Director de la UNGRD, los alcaldes y gobernadores; e instancias de orientación y coordinación, con propósito de optimizar el desempeño de las diferentes entidades públicas, privadas y comunitarias en la ejecución de acciones de gestión del riesgo, entre los que se encuentran el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, Comité Nacional para la Reducción del Riesgo, Comité Nacional para el Manejo de Desastres, Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo y la UNGRD según se dispuso en los artículos 9, 10 y 14 de la plurimencionada ley 1523, a los que puede consultarse para tales efectos.

ii. Respetto de la iniciativa legislativa de los senadores.

Respetto a la iniciativa de los congresistas, la Corte Constitucional⁵ ha señalado que esta encuentra su fundamento en el principio democrático, la soberanía popular, la participación ciudadana en el ejercicio del poder político, la cláusula general de competencia del Congreso y, especialmente, la regla general consagrada en el artículo 154 de la Carta, donde se consagra el

Organizar el crédito público; b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República; ... e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública; (...) 22. Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.”

*4 Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: 1. Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse. 2. Estructura de la administración nacional. 3. Creación, supresión o fusión de Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y otras entidades del orden nacional. 4. Reglamentación de la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales. 5. Creación o autorización de la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. 6. Autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. 7. Fijación de las rentas nacionales y gastos de la administración (Presupuesto Nacional). 8. Banco de la República y funciones de competencia para su Junta Directiva. 9. Organización del crédito público. 10. Regulación del comercio exterior y fijación del régimen de cambio internacional. 11. Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. 12. Participaciones de los municipios, incluyendo los resguardos indígenas, en las rentas nacionales o transferencias de las mismas. 13. Autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales. 14. Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. 15. Fijación de servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. 16. Determinación del situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta. 17. Organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos que estarán sometidos a un régimen propio. 18. Referendo sobre un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. 19. Reservación para el Estado de determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, con indemnización previa y plena a las personas que en virtud de esta Ley queden privadas del ejercicio de una actividad lícita. 20. Leyes aprobatorias de los Tratados o Convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. **PARÁGRAFO.** El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarios.*

5 *Ibidem.* Corte Constitucional. Sentencia C-266 de junio 22 de 1995.

principio de libre iniciativa legislativa del Congreso de la República y se señalan las excepciones al mismo, las cuales son de interpretación restrictiva, y de las que se habló en párrafos anteriores.

iii. **Respecto de la inclusión de las especies animales.**

En relación con la inclusión de las especies animales en la norma mediante la modificación de la ley 1523 de 2012, sus decretos reglamentarios, observamos que la ley 2294 de 2023 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida" en el párrafo tercero del artículo 38 dispuso dentro de la estrategia nacional de coordinación para la adaptación al cambio climático de los asentamientos y reasentamientos humano lo siguiente:

"La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, o quien haga sus veces, desarrollará en el plazo de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente artículo, los protocolos de atención para los animales en situaciones de emergencia, en el marco de la Ley 1523 de 2012. Estas disposiciones serán de obligatorio cumplimiento por todas las autoridades competentes, las cuales deberán prestar apoyo para cumplir los lineamientos fijados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -: UNGRD y para atender a los animales en situaciones de emergencia. Los protocolos deberán tener en cuenta a los animales de producción y granja y animales de compañía. En el caso de los animales silvestres, se expedirán los protocolos correspondientes con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible." (Negrillas y subrayas fuera de texto original)

10. RESPUESTA A LOS INTERROGANTES PLANTEADOS:

Por las advertidas razones jurídicas, esta dirección considera que la senadora tiene iniciativa legislativa de conformidad con la regla de competencia y atribución general consagrada en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política con las precisiones informadas.

Este concepto jurídico se emite y suscribe en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 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.

Atentamente,

OLMEDO DE JESÚS LÓPEZ MARTÍNEZ

Director

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Elaboró: Nubia D. García Valencia – Abogado OAJ

Revisó: Cindy Constanza Mesa Morales – Abogado OAJ
Aprobó: Diana Paola Ariza Domínguez – Jefe OAJ

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