

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2024EE03662

Fecha: 04/03/2024

Bogotá D.C.

Señor

GILBERTO SÁNCHEZ ÁVILA

gilberth777516@hotmail.com

1. **ASUNTO:** Dar respuesta a consulta presentada con Gilberto Sánchez Ávila radicado 2024ER06068.
2. **TEMAS:** COORDINACIONES DE GESTIÓN DEL RIESGO MUNICIPAL - Funciones ambientales /contraposición de funciones de riesgo con funciones ambientales / CORPORACIONES AUTÓNOMAS.

funciones ambientales.
3. **FECHA:** 4/03/2024
4. **CONSULTA**
5. **ANTECEDENTES:** El ciudadano Gilberto Sánchez Ávila, solicita se absuelva consulta sobre lo siguiente:

“(...) Un ciudadano solicita a la autoridad ambiental CAR un permiso para tala de unos árboles, la autoridad ambiental mediante resolución niega el permiso, y entonces el ciudadano dirige la petición al Coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y en esta oficina se le otorga el permiso para la tala de los árboles.

¿El funcionario de la alcaldía Coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres puede tener el alcance para otorgar esta clase de permisos?

¿El funcionario de la alcaldía Coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres tiene facultades superiores a la autoridad ambiental?

¿Puede el Coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres asumir las competencias de las corporaciones Autónomas? (...)”

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 5° del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3° del Decreto 2672 de 2013.

La consulta está relacionada con las disposiciones que rigen la declaratoria de calamidad pública contemplada en la Ley 1523 de 2012, que se emplea por las entidades territoriales en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; y acerca de la declaratoria de Urgencia Manifiesta y si ésta puede ser concurrente con la Declaratoria de Calamidad Pública. Por ello, la OAJ es competente para pronunciarse sobre la aplicabilidad del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012, en materia de gestión del riesgo de desastres.

Revisados los conceptos previamente emitidos por la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres, no se encontró un concepto previo que se refiera a los mismos hechos o similares, a los planteados en la consulta.

Sin embargo, es dable mencionar que de acuerdo con lo establecido en el numeral 5 del artículo 12 del Decreto 4147 de 2011, que establece que es de competencia de la Oficina Asesora Jurídica atender las peticiones y las consultas relacionadas con asuntos de su competencia y de la unidad.

En este caso, la consulta es sobre las competencias de los organismos municipales de Gestión del Riesgo, específicamente en el municipio no nombrado en el que existe una coordinación,

Y si la competencia de esta coordinación puede ser superior a la de las corporaciones autónomas en razón del riesgo.

Creemos que dadas las competencias de la unidad y de los miembros del Sistema General de Riesgo de Desastres, podemos conceptuar sobre las competencias en materia de riesgo de los municipios y por eso procedemos a dar respuesta al consultante.

Para ello procedemos a realizar las siguientes consideraciones

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 5° del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3° del Decreto 2672 de 2013.

7. PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER.

Del contexto fáctico y normativo de la solicitud de consulta y de las preguntas formuladas el problema jurídico a resolver, la consulta está relacionada con las disposiciones que rigen la declaratoria de calamidad pública contemplada en la Ley 1523 de 2012, que se emplea por las entidades territoriales en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; y acerca de la declaratoria de Urgencia Manifiesta y si ésta puede ser concurrente con la Declaratoria de Calamidad Pública. Por ello, la OAJ es competente para pronunciarse sobre la aplicabilidad del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012, en materia de gestión del riesgo de desastres.

8. ANÁLISIS JURÍDICO:

Para emitir el concepto solicitado, procedemos a hacer el análisis jurídico correspondiente a partir de las competencias de los municipios, y de las corporaciones autónomas como miembros del Sistema Nacional de Riesgo de Desastres-SNGRD. Lo cual haremos de la siguiente manera:

8.1. Competencias de los municipios

El Alcalde tiene un doble rol como agente territorial del SNGRD según lo establecen los artículos 12 a 14 de la Ley 1523 de 2012, y como encargado de ordenar el desarrollo de su territorio según la Constitución Política de Colombia (artículo 311), las Leyes 152 de 1994, 99 de 1993 y 388 de 1997 y 1551 de 2012.

En este sentido, son los Alcaldes, con sus Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, los responsables de articular los procesos de la gestión del riesgo y las etapas del ordenamiento territorial, tendientes a ilustrar y a facilitar la determinación y toma de decisiones para reducir el riesgo en su territorio, en función de las condiciones propias de este, desempeñando el Alcalde, entre otras, las siguientes funciones específicas:

- Ser responsable de la gestión del riesgo (artículo 2 de la Ley 1523 de 2012).
- Representar en su municipio o Distrito al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y es responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el municipio (conocimiento reducción del riesgo y manejo de desastres), según lo establece el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012.
- Actuar como conductor del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, en el municipio o distrito, y encargarse de conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en sus territorios (artículo 12 de la Ley 1523 de 2012).
- Dirigir su Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres – CMGRD (artículo 28 de la Ley 1523 de 2012).
- Formular y actualizar el Plan Municipal o Distrital de Gestión del Riesgo y la Estrategia Municipal de Respuesta, e integrar sus determinaciones en el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal (artículo 37 de la Ley 1523 de 2012)
- Incorporar las determinantes de gestión del riesgo en el Plan de Ordenamiento Territorial, y en los demás instrumentos de planificación que los desarrollen como planes parciales, unidades de planeamiento rural, así como en la expedición licencias, autorizaciones y permisos urbanísticos, (artículos 39, 40 y 41 de la Ley 1523 de 2012, el numeral 1 artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y el Decreto 1807 de 2014).
- Incorporar la gestión del riesgo en la inversión pública municipal (artículos 38 y 41 de la Ley 1523 de 2012).
- Adoptar los planos generales del POT e incluir como mínimo en temas de Gestión del Riesgo de Desastres la localización de las zonas de amenaza y riesgo y la determinación de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos urbanos.
- A partir de la vigencia de la ley 2 de 1991 el artículo 5 dispone que los alcaldes deberán mantener actualizado el inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos, y adelantarán programas de reubicación de los habitantes o procederán a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas.
- Igualmente, la ley 388 de 1997 determina que las áreas catalogadas como de riesgo no recuperable que hayan sido desalojadas a través de planes o proyectos de reubicación de asentamientos humanos, serán entregadas a las Corporaciones Autónomas Regionales o a la autoridad ambiental para su manejo y cuidado de forma tal que se evite una nueva ocupación. En todo caso el alcalde municipal o distrital respectivo será responsable de evitar que tales áreas se vuelvan a ocupar con viviendas y responderá por este hecho.
- Dentro de las estrategias de mediano plazo para programas de Vivienda de Interés Social se deberá determinar los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación. (Art 13 de la Ley 388 de 1997).

8.2. Competencias Corporaciones Autónomas Regionales como miembro del sistema de gestión del riesgo.

De manera particular, nos permitimos resaltar las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales señaladas en los numerales 19, 23 Parágrafo 3 del artículo 31 de la Ley 99 de 1999 y en los artículos 2 y 31 de la Ley 1523 de 2012, las cuales determinan que, en su doble condición como autoridad ambiental, miembro del Sistema

Nacional Ambiental –SINA¹ y como miembro del SNGRD² comparten la responsabilidad pública en la gestión del riesgo y de lo cual se desprenden acciones específicas, a saber:

- Participar activamente en los Consejos Territoriales (Departamentales y Municipales) de Gestión del Riesgo de Desastres[#], apoyando y gestionando, con las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones, la implementación de los procesos de la gestión del Riesgo de Desastres (Conocimiento, Reducción y Manejo de Desastres), siendo corresponsables en su implementación y seguimiento, sin que esto exima de su responsabilidad a las entidades territoriales,
- Participar en la formulación e implementación de los respectivos planes de gestión del riesgo³ (Departamentales y municipales), coadyuvando en la gestión de sus programas y proyectos, así como armonizar sus disposiciones con los instrumentos de planeación del ordenamiento ambiental y territorial (Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas - POMCAS, Planes de gestión ambiental regional - PGAR, etc...), de manejo y competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR,
- Implementar labores de Gestión del Riesgo de Desastres orientadas a la sostenibilidad ambiental del territorio, prevención y mitigación del daño ecológico, y la adaptación al cambio climático,
- Adelantar la concertación de Asuntos Ambientales en los procesos de formulación, adopción, revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Parciales en los municipios de su jurisdicción.
- Apoyar a las entidades territoriales en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo (artículo 31 de la Ley 1523 del 2012) y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo,
- Formular, actualizar y/o adoptar los Planes de Manejo de las Cuencas Hidrográficas –POMCA, integrando los estudios necesarios para el conocimiento del riesgo, medidas de intervención para mitigar y prevenir el riesgo de desastres, y velar por su armonización con otros instrumentos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial municipal y regional, y
- Actuar como entidad del orden regional con suficiencia técnica y financiera, en el marco tanto del SINA como del SNGRD, que permita coadyuvar en la gestión del riesgo a nivel territorial, aportando recursos (humanos, técnicos y/o financieros) que permitan la subsidiariedad y complementariedad.

9. RESPUESTA: A partir de la enunciación de las competencias de la UNGRD, los Departamento, los Municipios y de las Corporaciones Autónomas Regionales, como miembros del sistema de Gestión de Riesgos, nos permitimos manifestarle lo siguiente bajo la premisa general planteada en su consulta que se enuncia así:

“(...) Un ciudadano solicita a la autoridad ambiental CAR un permiso para tala de unos árboles, la autoridad ambiental mediante resolución niega el permiso, y entonces el ciudadano dirige la petición al Coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y en esta oficina se le otorga el permiso para la tala de los árboles (...)”

El consultante hace las siguientes Preguntas:

¹ Artículo 31 de la Ley N° 99 de 1993 por remisión del Artículo 2.2.8.4.1.2 Capítulo 4 del Título 8 del Decreto N° 1076 de 2015.

² Numerales 19, 23 Parágrafo 3 del artículo 31 de la Ley No 99 de 1999 vigente según el Decreto No 1076 de 2015 y en los artículos 2 y 31 de la Ley N° 1523 de 2012.

³ Artículos 32 y 37 de la ley 1523 de 2012

1.- ¿El funcionario de la alcaldía Coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres puede tener el alcance para otorgar esta clase de permisos?

Respuesta: Consideramos que en relación con la gestión del riesgo, dadas las competencias enumeradas en el acápite de las funciones de los municipios, el Coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, en una situación normal, no podría autorizar una tala de árboles cuyo permiso sea de competencia de la autoridad Departamental CAR. Por otra parte, el caso planteado no menciona la existencia de una situación de desastre o calamidad que indique que se ha puesto en funcionamiento el sistema de gestión de riesgo de desastres., como tampoco sabemos si el alcalde habría delegado en el coordinador de Gestión de Riesgos de Desastres, alguna función de orden ambiental,

2-¿El funcionario de la alcaldía Coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres tiene facultades superiores a la autoridad ambiental?

Respuesta:

Bajo el entendido de que la Gestión del Riesgo es un sistema y que cada funcionario tiene sus competencias y funciones dentro de él, no puede responderse afirmativamente a su pregunta. Ahora, específicamente acerca de las funciones ambientales, es claro, las corporaciones autónomas regionales tienen sus funciones que le son propias y sus competencias ambientales dado el ámbito de su competencia que es de orden departamental o regional, son diferentes de las competencias ambientales de carácter municipal. Sin embargo, en caso de existir un conflicto de competencias ambientales entre el Municipio y la Corporación Autónoma Regional, debe dirimirse entre ellos o ante una autoridad administrativa superior o acudiendo a la jurisdicción. Sin embargo, para esta oficina, y ante un caso planteado de manera tan general, no podemos concretar la respuesta a la consulta incluso bajo la suposición de que no somos los llamados a dirimir el conflicto que aquí se plantea.

3-¿Puede el Coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres asumir las competencias de las corporaciones Autónomas?

Respuesta: El inciso segundo del artículo 123 de la Constitución Política de Colombia, de manera precisa que los servidores públicos están sometidos en sus funciones al imperio de la Constitución, la Ley y el reglamento.

Los funcionarios del sistema, de gestión de riesgos, en modo alguno sustituyen las funciones de las autoridades ambientales, y es por ello que en situación de calamidad o desastre, se trabaja de manera conjunta para la toma de decisiones y los planes de acción, sin que una autoridad sustituya a la otra y cada una dentro del marco de sus competencias legales y reglamentarias. De manera que, en la enumeración de las competencias de cada una de las autoridades arriba mencionadas como parte del sistema de gestión de riesgos, se puede enumerar taxativamente las funciones de cada uno de los actores del sistema de gestión del riesgo.

En el enunciado general del consultante, se señala de manera clara que la Corporación tomó una decisión negando la tala de los árboles en cuestión, lo que podría permitir, bajo la presunción de legalidad de las actuaciones administrativas, decir que su decisión es perfectamente legal. En ese mismo sentido podríamos afirmar lo propio respecto de la decisión del funcionario coordinador de la Gestión del Riesgo del orden municipal.

Por lo anterior, a partir de los enunciados del consultante, respecto del caso concreto, lo que se evidencia es un posible conflicto de competencias que tendría que dirimirse en un orden administrativo superior o a través de la jurisdicción. Todo esto sin que se presenten mayores elementos de juicio que permitan evidenciar que la acción del funcionario coordinador de la gestión del riesgo de desastres a nivel municipal haya actuado con alguna competencia otorgada

por el alcalde o si el funcionario de la corporación actuó. al negar la solicitud, superando las competencias de la Corporación Autónoma.

En este sentido damos respuesta integra a la consulta realizada.

Cordiales saludos,

DIANA PAOLA ARIZA DOMÍNGUEZ

Jefe Oficina Jurídica – OAJ

Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Proyectó: Carmen Bornacelli V. Abogada Contratista OAJ

Revisó:

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