

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2025EE14000

Fecha: 21/08/2025

Bogotá D.C.,

LINDA MARCELA VELAZQUEZ VERA
Secretaria de Turismo y Cultura Departamental del Amazonas
Secretaría de Turismo y Cultura Departamental del Amazonas
Calle 11 # 12-98 Barrio Victoria Regia
turismoycultura@amazonas.gov.co
Leticia

Asunto: Concepto sobre declaratoria de emergencia cultural e intervención del Bien de Interés Cultural (BIC) Casa Arana - Amazonas.

Cordial Saludo,

Por medio del presente documento, la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) brinda respuesta a la consulta con radicado MC24598E2025 del 28 de mayo de 2025, en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011¹.

1. CONSULTA

La Secretaria de Turismo y Cultura Departamental del Amazonas, por medio del oficio del asunto, solicitó apoyo a la Nación, a través del Ministerio de las Culturas los Artes y los Saberes (MICASA), para declarar una emergencia cultural, elaborar un plan de recuperación post-emergencia y brindar asistencia técnica especializada para evaluar los daños y definir medidas de protección en relación con el Bien de Interés Cultural (BIC) Casa ARANA, ubicado en el corregimiento La Chorrera en el Departamento del Amazonas. No obstante, MICASA trasladó dicha solicitud a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), por considerarla competente, pero sin justificar las razones que sustentan dicha remisión. Por lo tanto, esta entidad procederá a conceptuar sobre el alcance de sus competencias en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) en el marco de la problemática planeada por el peticionante y a tomar las medidas necesarias para dirimir el conflicto de competencia que se presenta en el caso en concreto.

En concreto, el peticionante solicita que se adelanten las siguientes acciones:

1. *Declaratoria de emergencia cultural: Emitir un acto administrativo que declare la emergencia cultural del BIC Casa Arana, habilitando mecanismos de atención prioritaria.*
2. *Plan de recuperación post-emergencia: Elaboración e implementación, de un Plan de recuperación integral del inmueble, que considere las condiciones ambientales y culturales del territorio. Financiación de estudios técnicos (estructura, suelos, humedad) y limpieza especializada para los elementos afectados.*
3. *Asistencia técnica: Envío de un equipo técnico especializado en patrimonio inmueble para realizar una evaluación de daños estructurales y patrimoniales.*

¹ **ARTÍCULO 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones.** Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Acompañamiento para establecer un plan de medidas temporales de protección durante la inundación.

2. ANTECEDENTES

Son principales antecedentes de este concepto los siguientes:

La Constitución Política de Colombia de 1991², la cual establece la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La Ley 84 de 1873³, por la cual se expide el Código Civil, el cual adjudica la propiedad de los bienes baldíos a la Nación.

La Ley 80 de 1993⁴, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

La Ley 489 de 1998⁵, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, establece el marco general de la función administrativa y regula la distribución de las competencias entre los distintos niveles de la administración pública.

La Ley 1150 de 2007⁶, 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, como lo es la modalidad de contratación directa en casos de urgencia manifiesta.

La Ley 1437 de 2011⁷, por la cual se establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el cual dispone que las autoridades administrativas solo pueden ejercer competencias por las cuales hayan sido expresamente atribuidas por la Constitución, ley o Reglamento. Asimismo, estableció los procedimientos para dirimir conflictos de competencia administrativos de carácter positivo y negativo.

La Ley 1523 de 2012⁸ *“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”*.

La Ley 397 de 2011⁹, la cual dicta las normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura y crea el Ministerio de la Cultura.

Decreto 410 de 1997¹⁰, por el cual se expide el Código de Comercio y establece mecanismos para atender situaciones imprevisibles como la revisión del contrato por causas extraordinarias.

² <https://n9.cl/ixd73>

³ <https://n9.cl/8fa07o>

⁴ <https://n9.cl/zzwvt>

⁵ <https://n9.cl/8h9k2>

⁶ <https://n9.cl/zqaltq>

⁷ <https://n9.cl/qn1co>

⁸ <https://n9.cl/q57zi>

⁹ <https://n9.cl/3cb91>

¹⁰ <https://n9.cl/3ifpq>



Decreto 1510 de 2013¹¹, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública, en especial atención a la contratación directa.

Decreto 1080 de 2015¹² Único Reglamentario del Sector Cultura.

Decreto 2120 de 2018¹³, por medio del cual por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Cultura.

Decreto 2358 de 2019¹⁴, por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1080 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura, en lo relacionado con el Patrimonio Cultural Material e Inmaterial, porque hace mención de las disposiciones del sector cultura frente a bienes de interés cultural y su regulación administrativa en materia de protección y manejo.

Decreto 1590 de 2024¹⁵, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y se determinan las funciones de algunas de sus dependencias.

Resolución 238¹⁶ de 2008, por la cual se declara el inmueble denominado La Casa Arana, sede principal del colegio La Casa del Conocimiento, localizada en el corregimiento de La Chorrera Amazonas - Resguardo Indígena Predio Putumayo, como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional y se delimita su área de influencia.

3. 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 2013.

En este entendido, si bien esta Oficina se encuentra presta a asesorar detalladamente sobre el régimen jurídico de gestión del riesgo de desastres y su articulación con el resto del ordenamiento jurídico, ello no implica el reemplazo de las funciones propias de las entidades públicas competentes ni de las demás dependencias de la UNGRD, sobre todo teniendo en cuenta que el asunto bajo estudio implica una interacción de competencias específicas entre los sectores de cultura y de gestión del riesgo de desastres.

Por lo anterior, se procederá a solicitar a la Sala de Consulta y de Servicio Civil del Consejo de Estado que dirima los alcances de la solicitud con el fin de determinar conductos concretos que permitan proteger el bien de interés cultural objeto de trámite.

4. PROBLEMA JURÍDICO

Del contexto fáctico y normativo de la solicitud de consulta, el problema jurídico a resolver consiste en determinar cuál es el procedimiento adecuado y la autoridad competente para atender situaciones de emergencia causadas por eventos naturales en el Bien de Interés Cultural - BIC Casa Arana ubicado en el corregimiento de La Chorrera en el Departamento de Amazonas.

5. ANÁLISIS JURÍDICO

¹¹ <https://n9.cl/oc7fz0>

¹² <https://n9.cl/vxm44k>

¹³ <https://n9.cl/wna3m>

¹⁴ <https://n9.cl/o0nkp>

¹⁵ <https://n9.cl/vvq0bh>

¹⁶ <https://n9.cl/i4vwn>



Ante el silencio del Ministerio de las Culturas las Artes y los Saberes (MICASA) al momento de trasladar la petición objeto de estudio a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), y tratando la solicitud sobre el manejo de una emergencia en un bien de interés cultural, se hace necesario determinar las normas que otorgan competencia al Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación (SNPCN), sin usurpar las funciones de interpretación propias de la autoridad en la materia, con el fin de analizar su relación con las normas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y aportarlas ante el Consejo de Estado al momento de solicitarle que defina los límites entre ambos regímenes y determine las responsabilidades a cargo de cada entidad.

En ese sentido, se recalca que la presente exposición jurídica no reemplaza el rol de autoridad administrativa de MICASA frente a la normativa del sector cultura, ofreciendo solamente un panorama de análisis en el marco del alcance de los conceptos jurídicos dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

5.1. RÉGIMEN DEL SISTEMA NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (SNPCN) FRENTE AL MANEJO DE BIENES DE INTERÉS CULTURAL

5.1.1. Indeterminación de la propiedad del BIC Casa Arana y sus implicaciones jurídicas

De la información remitida en la petición, no resulta posible establecer quién ostenta la propiedad del BIC – Casa Arana, siendo crucial dicha información para determinar de forma correcta el procedimiento frente a su intervención.

Podría considerarse que la propiedad de la Casa Arana recae sobre la Asociación Zonal Indígena de Cabildos y Autoridades Tradicionales de la Chorrera (AZICATCH), al ser ésta la organización que solicitó la declaratoria del bien como de interés cultural y la ejecutora del proyecto de intervención del mismo que se encuentra actualmente en curso. Sin embargo, ni en la petición ni en la Resolución 238 de 2008 del Ministerio de las Culturas las Artes y los Saberes (MICASA)¹⁷ se indica a quién pertenece el inmueble, pudiendo pertenecer a un particular distinto o tratarse de un bien baldío de la Nación de conformidad con el artículo 675 del Código Civil¹⁸.

Si el inmueble pertenece a AZICATCH, organización indígena con personería jurídica y amparada por el régimen jurídico especial de las comunidades étnicas, las autoridades en materia de cultura deben determinar el alcance de la colaboración armónica que ambos actores se encuentran en el deber de gestionar con el fin de preservar un bien de interés cultural indígena.

En concreto, de acuerdo con el artículo 2.3.1.3 del Decreto 2358 de 2019, las autoridades indígenas son parte del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación y tienen responsabilidades dentro del régimen especial de protección de bienes de interés cultural, lo cual permite les permite celebrar de negocios jurídicos con las demás instancias culturales en procura de sus fines comunes.

Adicionalmente, de acuerdo a lo dispuesto en el literal I) del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, es posible acudir a la modalidad de selección de contratación directa en relación con *“los contratos o convenios que las entidades estatales suscriban con los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Cabildos Indígenas y/o Autoridades Tradicionales*

¹⁷ “Por la cual se declara el inmueble denominado La Casa Arana, sede principal del colegio La Casa del Conocimiento, localizada en el corregimiento de La Chorrera Amazonas - Resguardo Indígena Predio Putumayo, como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional y se delimita su área de influencia”.
<https://shorturl.at/VEVo4>

¹⁸ Código Civil. Art. 675. “Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño”.



*Indígenas, Consejos Indígenas y Organizaciones Indígenas con capacidad para contratar cuyo objeto esté relacionado con la ejecución de programas, planes y proyectos del plan de desarrollo relacionados con (...) satisfacción de necesidades y/o servicios públicos de los pueblos y comunidades indígenas. **En el marco de dichos objetos se contemplará la ejecución de obras públicas que impliquen actividades de mantenimiento y/o mejoramiento de infraestructura social (...).*** (Negrita fuera de texto).

Si en cambio la propiedad recae sobre un particular, MICASA debe aclarar el alcance de su actuar conforme a su función de *“Proteger, conservar, rehabilitar y divulgar el Patrimonio Cultural de la Nación como testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro”*, contemplada en el artículo 2 del Decreto 2120 de 2018; en concordancia con el artículo 355 de la Constitución que dispone la prohibición de otorgar auxilios a particulares.

Finalmente, en caso de que la propiedad sea de la administración pública, resulta claro su deber de intervención frente al mismo con el fin de preservar su naturaleza de interés cultural, sobre todo teniendo en cuenta la afirmación de la Secretaría de Cultura y Turismo de Amazonas de que la emergencia representa *“un riesgo crítico para la estabilidad física del inmueble y la conservación de su valor patrimonial, tanto material como simbólico para las comunidades locales”*.

5.1.2. Preexistencia de un convenio entre MICASA y AZICATCH

Resulta importantísimo resaltar la existencia del proyecto de mantenimiento correctivo y restauración de la Casa Arana, en convenio entre el Ministerio de Cultura y AZICATCH, con una inversión de \$544.890.248, de los cuales ya se han ejecutado \$287.350.248, respecto del cual, según indica el peticionante, podrían verse comprometidos los avances logrados y los recursos ya invertidos a causa de la emergencia. En ese entendido, MICASA como supervisora debe evaluar la configuración de un posible desequilibrio contractual y el eventual ajuste del mismo respecto de las necesidades actuales del inmueble.

El desequilibrio contractual, se basa en el principio del equilibrio financiero del contrato, definido por el Consejo de Estado como la garantía del *“mantenimiento de la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso, de manera que si se rompe por causas sobrevinientes, imprevisibles y no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán las medidas necesarias para su restablecimiento, so pena de incurrir en una responsabilidad contractual tendiente a restituir tal equilibrio”*¹⁹.

Debido a que hay un desbordamiento del río Igarapana, se puede asumir que se cumple con hecho sobreviniente ajeno a las partes y debe aplicarse, en este caso, la teoría de la imprevisión, consagrada en el artículo 868 del Código de Comercio²⁰, así:

“Revisión del contrato por circunstancias extraordinarias: Cuando circunstancias extraordinarias, imprevistas o imprevisibles, posteriores a la celebración de un contrato de ejecución sucesiva, periódica o diferida, alteren o agraven la prestación de futuro cumplimiento a cargo de una de las partes, en grado tal que le resulte excesivamente onerosa, podrá ésta pedir su revisión”.

Por su parte, el Consejo de Estado ha definido la teoría de la imprevisión de la siguiente forma:

“La teoría de la imprevisión, se presenta cuando situaciones extraordinarias, ajenas a las partes, imprevisibles y posteriores a la celebración del contrato alteran la ecuación

¹⁹ Sentencia del 28 de junio del 2012, Consejo de Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección B. CP: Ruth Stella Correa Palacio <https://n9.cl/mordw>

²⁰ Código de Comercio, artículo 868. Recuperado de: <https://n9.cl/zfp79r>



financiera del mismo en forma anormal y grave, sin imposibilitar su ejecución. Tiene aplicación cuando ocurre un hecho exógeno a las partes con posterioridad a la celebración del contrato, que altera en forma extraordinaria y anormal la ecuación financiera del contrato y que no es razonablemente previsible por los cocontratantes al momento de la celebración del contrato”²¹.

Debido a que se considera que en el caso en concreto se cumplen los presupuestos de ocurrencia de un evento exógeno a las partes, ocurrido luego de la celebración del contrato en su fase de ejecución, que altera la ecuación financiera y que no se trata de un hecho razonablemente previsible, resulta prudente revisar el contrato y ajustar las condiciones para continuar su ejecución. Esto se recomienda antes de la celebración de un contrato accesorio para mitigar el riesgo, con el fin de no incurrir en gastos adicionales para el cumplimiento del contrato principal.

5.1.3. Competencias del sector cultura frente al manejo de Bienes de Interés Cultural (BIC)

El inmueble denominado “La Casa Arana”, sede principal del colegio “La Casa del Conocimiento”, localizado en el corregimiento de La Chorrera Amazonas - Resguardo Indígena Predio Putumayo, fue declarado como un Bien de Interés Cultural (BIC) de carácter nacional por medio de la Resolución 238 de 2008 del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes (MICASA). Sin embargo, no obra evidencia de que el mismo cuente actualmente con un Plan Especial de Manejo (PEMP).

De conformidad con el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 2120 de 2018, le corresponde a MICASA, “Proteger, conservar, rehabilitar y divulgar el Patrimonio Cultural de la Nación como testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.”

En concordancia con dicha función, el artículo 5 del Decreto 2120 de 2018, modificado por el artículo 1 del Decreto 1590 de 2024, estableció dentro de la estructura de MICASA el Viceministerio de los Patrimonios, las Memorias y Gobernanza Cultural (VPMGC), y al interior de éste la Dirección de Patrimonio y Memoria (DPM), de la cual resaltan las siguientes funciones en razón del caso bajo estudio, contempladas en el artículo 11 del Decreto 2120 de 2018:

“2. Elaborar, ejecutar y controlar los planes, programas y proyectos tendientes a la salvaguardia, conservación, restauración y rehabilitación del patrimonio cultural del país.

9. Emitir concepto sobre los proyectos de intervención en los bienes muebles e inmuebles de interés cultural del ámbito nacional, así como realizar seguimiento y prestar asistencia técnica para asegurar la conservación de los mismos”.

Según se observa, la DPM tiene las funciones concretas de proteger el patrimonio cultural de la Nación, dentro del cual se encuentran los Bienes de Interés Cultural, que acorde al artículo 2.4.1.10 del Decreto 1080 de 2015 Único Reglamentario del Sector Cultura, son “*aquellos que por sus valores y criterios representan la identidad nacional, declarados mediante acto administrativo por la entidad competente, quedando sometidos al régimen especial de protección definido en la ley; estos pueden ser de naturaleza mueble, inmueble o paisajes culturales*”.

Acorde al artículo 2.4.1.9 del precitado Decreto, un bien mueble o inmueble adquiere calidad de interés cultural, a través de la declaratoria realizada por medio de acto administrativo, el cual debe contener “*La aprobación del Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP), si este se requiere, en cuyo caso hará parte integral del acto administrativo*”. (Subraya fuera de texto)

²¹ Fallo 14577 de 2003. Consejo de Estado. Recuperado de: <https://n9.cl/puvxy>



Los PEMP, acorde al artículo 2.4.1.1.1 del Decreto 2358 de 2019, son “*un instrumento de gestión de los bienes de interés cultural mediante el cual se establecen acciones necesarias para garantizar la protección, la conservación y la sostenibilidad de los BIC o de los bienes que pretendan declararse como tales*”.

El mismo artículo establece que será la autoridad cultural la que determine si dicho plan es requerido, en cuyo caso deberá “*establecer las relaciones que se tiene con el patrimonio cultural de naturaleza material, inmaterial y las condiciones ambientales*”.

En suma, los PEMP constituyen herramientas técnicas y de asistencia para la gestión integral del patrimonio cultural de la Nación, permitiendo una articulación con el entorno, su apropiación comunitaria y su preservación para futuras generaciones, bajo la orientación y vigilancia de MICASA.

Esto nos indica, que dentro del PEMP, existen medidas de protección y de atención frente a cualquier momento donde se pueda encontrar en peligro la integridad del bien y se permiten adelantar acciones que permiten atender las necesidades en caso de que el bien se encuentre en algún deterioro o en riesgo de perder su integridad.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 2.4.1.1.2 del Decreto 2358 de 2019, “*Para los bienes del Grupo Arquitectónico, las Colecciones Privadas y Públicas y los bienes muebles asociados a inmuebles, la formulación del PEMP corresponde al propietario. En dicha formulación podrá concurrir el tercero solicitante de la declaratoria*”. Por lo tanto, su elaboración dependerá de quien efectivamente se logre identificar como propietario del BIC Casa Arana.

Así las cosas, se considera que MICASA, como entidad encargada de proteger el Patrimonio Cultural de la Nación, tiene la competencia para evaluar la situación de emergencia del BIC – Casa Arana, determinar si existe la necesidad de elaborar un PEMP y exigirle su elaboración a los propietarios, pudiendo concurrir los solicitantes de la declaratoria, pues se trata un instrumento obligatorio para garantizar la conservación de la infraestructura de los bienes de interés cultural, sobre todo si están en estado crítico.

5.2. RÉGIMEN DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (SNGRD) FRENTE A LA ATENCIÓN DE INMUEBLES EN EMERGENCIAS

5.2.1. Competencia de cualquier entidad pública en el marco de la gestión del riesgo de desastres.

En caso de que la propiedad del BIC – Casa Arana recaiga sobre la administración pública, resulta crucial precisar las competencias del ente administrador en el marco de su responsabilidad frente a la problemática. En dicho contexto, resalta la facultad de las entidades públicas de realizar procesos de contratación expeditos cuando se configuran las circunstancias excepcionales previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, dentro de las cuales se encuentra, precisamente, la ocurrencia de emergencias.

En concreto, el literal a) del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 establece la posibilidad de adelantar procesos de contratación directa²² en los casos de urgencia manifiesta, la cual se encuentra consagrada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, contemplando su

²² Sentencia 15324 del 29/08/2007 del Consejo de Estado: “2.2.2. Contratación Directa: Constituye una forma de escogencia del contratista, excepcional a la regla general de la licitación, mediante un procedimiento administrativo distinto al previsto para la referida regla general, de ordinario y en contraste con aquella, más ágil y expedito, atendiendo las circunstancias de cada caso particular según lo indicado por la ley, pero sin que ello si gnifique, en modo alguno, que la aplicación de este procedimiento faculte a la Administración para apartarse de los principios que orientan su actividad, en general y el régimen de contratación estatal, en particular”. Recuperado de: <https://shorturl.at/K7T39>

Concepto C-250 de 2022. Colombia Compra Eficiente. “En relación con la contratación directa, es importante señalar que es una excepción al principio de libre concurrencia y competencia, que se aplica en los procesos de contratación, para que cualquier persona interesada en satisfacer la necesidad de una entidad pueda presentar una oferta.” Recuperado de: <https://shorturl.at/NXyya>



procedencia “cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas”.

Teniendo esto en cuenta, 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.

Para lo anterior sería necesario que la autoridad estatal administradora del inmueble afectado expida un acto administrativo que justifique la configuración de los supuestos de hecho necesarios para la contratación directa, el objeto del contrato, el presupuesto para la contratación y las condiciones que se exigirán al contratista (reconociendo las particularidades que se imponen frente a intervenciones en infraestructura social indígena en caso de ser así), sin necesidad de elaborar estudios y documentos previos, todo lo indicado al tenor de la aplicación armónica de los literales a) y l) del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y los artículos 73 y 74 del Decreto Reglamentario 1510 de 2013.

5.2.2. Competencias frente al manejo de emergencias en el marco del SNGRD

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) fue creado por medio de la Ley 1523 de 2012, definiéndolo en su artículo 5° como “*el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país*”.

De acuerdo con el artículo 2° de la misma Ley, la responsabilidad en la ejecución de las políticas de gestión del riesgo recae en todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano, en cumplimiento de lo cual “*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*”.

Frente a esto, debe diferenciarse entre las autoridades en gestión del riesgo de desastres y las entidades meramente responsables desde sus competencias, pues de acuerdo con los artículos 56 y 57 de la Ley 1523 de 2012, sólo los entes territoriales y el presidente cuentan con la competencia para declarar situaciones de emergencia (calamidad pública y desastre, respectivamente); mientras que, de acuerdo al parágrafo del artículo 44 de la misma Ley, “*todas las entidades públicas, privadas o comunitarias velarán por la correcta implementación de la gestión del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales y territoriales en cumplimiento de sus propios mandatos y normas que los rigen*”²³.

En efecto, el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012 dispone que “*los Gobernadores y Alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción*”; y en particular frente a los alcaldes, el artículo 14 de la misma Ley dispone que los mismos son los responsables directos “*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*”.

Por su parte, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), de acuerdo con los artículos 9 y 15 de la Ley 1523 de 2012, realiza solamente actividades de dirección de la política pública y de orientación y coordinación de los miembros del SNGRD con el fin de lograr la optimización del desempeño de sus funciones,

²³ Ley 1523 de 2012. Parágrafo del artículo 44.



comportándose, en suma, como un respaldo frente a las incapacidades de los niveles inferiores de gobierno.

En ese entendido, se informa que una vez revisada la información institucional, se constató que a la fecha no se han realizado ante la UNGRD solicitudes de apoyo por parte del departamento Amazonas, recordando que es a la gobernación a quien le corresponde intermediar la intervención nacional.

Lo anterior se sustenta en los principios de concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 de la Constitución Política y desarrollados en materia de gestión del riesgo de desastres en los numerales 13 y 14 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, así:

“Artículo 3 Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:

13. Principio de concurrencia:

La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

14. Principio de subsidiariedad:

Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada”.

Estos principios establecen el funcionamiento del SNGRD como un modelo escalonado de poderes, partiendo desde la autonomía territorial y finalizando con la intervención nacional cuando ello es requerido para la correcta gestión del riesgo de desastres.

Es por esto que el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012 dispone la obligación a cargo de las entidades territoriales de contar con un fondo cuenta especial propio de gestión del riesgo de desastres, a cuyos recursos deberán acudir en situaciones de calamidad pública debidamente declaradas con el fin de restablecer las condiciones de vida de la comunidad.

En estos casos, el ente territorial, en el marco de la respuesta a la emergencia, debe realizar una Evaluación de Daños y Necesidades (EDAN) con el fin de elaborar un Plan de Acción Específico (PAE) para la recuperación post-emergencia de aplicación obligatoria para todas las entidades competentes, en el cual, de conformidad con el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, se deben disponer “*las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente en armonía con el concepto de seguridad territorial*”, para lo cual podrá acudirse al régimen jurídico de excepción administrativa dispuesto en el capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, salvo los artículos que aluden únicamente a declaratorias de desastre, estando tales potestades en la órbita exclusiva del presidente de la república.



En consecuencia, resulta importante aclarar que el SNGRD no contempla una declaratoria de emergencia cultural, pero sí reconoce a los bienes culturales como elementos de interés que pueden verse afectados por situaciones de emergencia, al tenor del numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012. Igualmente, el principio de protección, consignado en el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, dispone que, entre otros derechos e intereses, los bienes de los residentes del país deben ser salvaguardados por las autoridades públicas frente a situaciones de emergencia.

En tal sentido, debe verificarse si en el territorio donde se encuentra el BIC – Casa Arana fue declarada por el alcalde o gobernador una calamidad pública por la temporada de lluvias que derivó en el desbordamiento del río Igaraparaná, situación ésta que implicaría, por parte del ente territorial, haber evaluado su intervención en el respectivo PAE con el fin de canalizar recursos de gestión del riesgo de desastres para su recuperación, independientemente de su tratamiento postdesastre según su naturaleza pública o privada.

Así mismo, vale la pena revisar si le fueron asignadas funciones a las entidades públicas territoriales del sector cultura en el marco de un PAE, en el sentido de determinar su capacidad de respuesta y la necesidad de apoyo de sus superiores jerárquicos.

5.2.3. Planificación de la gestión del riesgo de desastres

Ahora bien, de acuerdo con el capítulo III de la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo de desastres se implementa por medio de los instrumentos de planificación, los cuales deben considerar las acciones necesarias para garantizar el logro de los objetivos de la política pública, respondiendo a las necesidades generales de la sociedad y garantizando una administración de recursos responsable y orientada al interés común. En concreto, el artículo 39 dispone que *“Los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo”*.

Frente a esto, debe diferenciarse nuevamente entre el rol de la dirección de la política pública de gestión del riesgo de desastres y el de los meramente responsables de ella, pues mientras las autoridades territoriales y ambientales deben elaborar e implementar instrumentos de planificación del territorio, las demás entidades públicas y privadas deben realizar sus propios planes de gestión del riesgo en el marco de las actividades que les son propias.

En efecto, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley 1523 de 2012, *“Las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertarán con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales”*.

En cuanto a las autoridades ambientales, el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012 dispone que *“Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible (...) apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo”*. En consecuencia, dichas entidades también están llamadas a intervenir en el proceso jerárquico de intervención subsidiaria previamente explicado.

En este contexto, debe advertirse que elaboración de análisis específicos de riesgo frente a actividades que pueden significar un riesgo de desastre recae sobre las entidades



responsables de tales actividades, tal y como lo dispone el artículo 42 de la Ley 1523 de 2012, el cual fue reglamentado por el Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencia con el objeto establecer “el marco regulatorio dirigido a los responsables de realizar el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas (PGRDEPP) como mecanismo para la planeación de la gestión del riesgo de desastres”.

Dicho PGRDEPP, de acuerdo con el artículo 2.3.1.5.1.2.1. de dicho Decreto, “*aplica a todas las entidades públicas y privadas, que desarrollen sus actividades en el territorio nacional, 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 debido a eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional*”.

En ese sentido, y teniendo en cuenta que el BIC – Casa Arana presta servicios públicos educativos y culturales, resulta claro que el mismo necesita tener un PGRDEPP, cuya implementación está a cargo de los representantes legales de dichas actividades, al tenor de la norma en comento. Igualmente, para su elaboración debe consultar y solicitarle apoyo a las autoridades territoriales y ambientales con el fin de conocer el tratamiento especial de la región en los instrumentos de planificación del territorio y el desarrollo.

5.3. CONFLICTO DE COMPETENCIA NEGATIVO

Se considera que dentro del análisis planteado se configura un conflicto de competencia administrativo, al tenor de lo dispuesto en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone que:

Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Para que se configure, el Consejo de Estado²⁴ estableció los siguientes presupuestos para su configuración;

1. *que, se trate de una actuación de naturaleza administrativa particular y concreta*
2. *que, de manera simultánea, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular y;*
3. *que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.*

El caso bajo estudio versa sobre una petición de carácter concreto, presentada por parte de la Secretaría de Turismo y Cultural Departamental del Amazonas para la intervención de un Bien de Interés Cultural (BIC), denominado Casa Arana. Se trata además de un asunto frente al cual MICASA niega tener competencia, remitiéndolo a la UNGRD, aunque sin exponer razones de ningún tipo. En todo caso, de acuerdo a análisis realizado, esta entidad tampoco es competente, tanto en razón del principio de

²⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número. 11001-03-06-000-2020-00048-00(C). Consejero Ponente: Édgar González López



subsidiariedad que exige a los entes territoriales hacer frente en primera instancia a las situaciones de riesgo en sus territorios, como porque el régimen de manejo del patrimonio cultural de la nación también adjudica responsabilidades concretas frente a la problemática en cuestión. Por lo tanto, se configura un conflicto negativo frente al cual el honorable Consejo de Estado debe determinar las competencias concretas de los múltiples involucrados con el fin de salvaguardar la integridad del BIC Casa Arana.

6. RESPUESTA

Para otorgar e implementar el tratamiento especial de bienes de interés cultural que así lo ameritan, como parece ser el caso del BIC Casa Arana, la autoridad cultural puede requerir del propietario del bien la elaboración de un Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP), el cual es *“un instrumento de gestión de los bienes de interés cultural mediante el cual se establecen acciones necesarias para garantizar la protección, la conservación y la sostenibilidad de los BIC o de los bienes que pretendan declararse como tales”*. Dicho plan debe *“establecer las relaciones que se tiene con el patrimonio cultural de naturaleza material, inmaterial y las condiciones ambientales”*. Por lo tanto, resulta apremiante contar con tal estudio con el fin de determinar las formas y necesidades de intervención del inmueble en cuestión.

Por otro lado, las entidades públicas o privadas que presten servicios públicos deben elaborar un Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas (PGRDEPP), el cual está a cargo del representante legal de la actividad. En el caso bajo estudio resulta pertinente evaluar la continuidad de prestación de servicios educativos y culturales en la Casa Arana en razón del estudio de riesgo a futuro y el manejo que se le pueda dar al mismo.

En todo caso, el ente territorial está en la obligación de mantener actualizado el esquema/plan básico de ordenamiento territorial (EOT/PBOPT) y el plan territorial de gestión del riesgo de desastres (PMGRD/PDGRG), y las Corporaciones Autónomas Regionales el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), los cuales establecen lineamientos frente a la elaboración de los PGRDEPP.

En todo caso, debe verificarse quién detenta la propiedad del BIC Casa Arana con el fin de determinar los responsables del PEMP y el PGRDEPP. En caso de que la administración recaiga sobre una entidad pública, ésta podrá acudir a la contratación directa por urgencia manifiesta. Sin embargo, también debe evaluarse el posible desequilibrio contractual del actual convenio de intervención entre la Asociación Zonal Indígena de Cabildos y Autoridades Tradicionales de la Chorrera (AZICATCH) y el Ministerio de las Culturas las Artes y los Saberes (MICASA) y evaluar el uso de la teoría de la imprevisión con el fin de salvaguardar la integridad del inmueble y de los recursos públicos invertidos.

Por otra parte, se recomienda verificar si fue declarada una calamidad pública municipal y/o departamental como consecuencia del desbordamiento del río Igarapará, y si fueron determinadas acciones que puedan beneficiar al inmueble en el marco del Plan de Acción Específico para la recuperación postdesastre. En este punto también resulta crucial conocer sobre quién recae la propiedad del inmueble con el fin de determinar el tipo de beneficio que se puede percibir.

En cuanto al rol de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como entidad de intervención subsidiaria ante la insuficiencia de capacidad institucional de los entes territoriales y las corporaciones autónomas regionales, se observó que no ha sido radicada ante la entidad ningún requerimiento de apoyo frente al BIC Casa Arana.

En todo caso, resulta crucial determinar con claridad las competencias de las partes involucradas en el caso objeto de trámite, por lo cual esta entidad requerirá a la Sala de



Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado con el fin de delimitar competencias y determinar responsabilidades.




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 GUTIERREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Copia: Consejo de Estado-Sala de Consulta y Servicio Civil

Analizo y elaboró: Nicolás Posso / Abogado Contratista OAJ / FNGRD 
Analizó y revisó: Camilo Torres / Asesor Jurídico / FNGRD 
Aprobó: Manuel Restrepo / Asesor Contratista OAJ / FNGRD 

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



Registrado: Concepto sobre declaratoria de emergencia cultural e intervención del Bien de Interés Cultural (BIC) Casa Arana - Amazonas.

1 mensaje

Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

27 de agosto de 2025, 14:27

Responder a: juridica@gestiondelriesgo.gov.co

Para: turismoycultura@amazonas.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>, cescsc@notificacionesrj.gov.co, Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>



Este es un Email Registrado™ mensaje de Juridica Juridica.

Bogotá D.C.,
LINDA MARCELA VELAZQUEZ VERA
Secretaria de Turismo y Cultura Departamental del Amazonas Secretaría de Turismo y Cultura Departamental del Amazonas
Calle 11 # 12-98 Barrio Victoria Regia
turismoycultura@amazonas.gov.co
Leticia

Asunto: Concepto sobre declaratoria de emergencia cultural e intervención del Bien de Interés Cultural (BIC) Casa Arana - Amazonas.

RADICADO 2025EE14000



Oficina Asesora Jurídica
juridica@gestiondelriesgo.gov.co
Teléfono: 6015529696 Ext: 300
Av. Calle 26 # 92 – 32, Edificio G4 | Bogotá, Colombia
www.gestiondelriesgo.gov.co



El contenido del presente mensaje enviado por correo electrónico, incluyendo los archivos adjuntos, contiene información de carácter confidencial y de uso reservado para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres – UNGRD, y se establece para uso privilegiado de sus destinatarios. Así mismo, la información de datos personales que se hayan recogido a través de este medio serán tratados de conformidad con lo establecido en la ley 1581 de 2012 y la ley 1266 del 2008 de Habeas Data. Si por error, usted ha recibido este mensaje y no es el destinatario, por favor, notifique al remitente y no use, informe, distribuya, imprima, copie o difunda este mensaje por ningún medio, en caso contrario podrá ser objeto de sanciones legales conforme a las Leyes o Normativas vigentes.

RPost®PATENTADO

 2025EE14000.pdf
586K