

COMUNICACIÓN INTERNA

PARA: **MARIA CONSTANZA MEZA ELIZALDE**
Subdirectora para la Reducción del Riesgo

DE: **JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ**
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta solicitud de concepto sobre “*apoyo al financiamiento de Planes de Ordenamiento Territorial, municipios ZAVA Galeras, Pasto, Nariño y La Florida, Sentencia T-269 de 2015*”.

TEMA: PLANIFICACIÓN TERRITORIAL - Incorporación de gestión del Riesgo de Desastres / PLAN MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - Financiación.

FECHA: 03/10/2025

Cordial saludo,

Por medio de la presente se da respuesta a la solicitud realizada por medio del radicado 2025IE07283, allegada a este despacho el día 15 de agosto de 2025, con la cual se solicita concepto jurídico en relación con la financiación de la actualización de los Esquemas de Ordenamiento Territorial de los municipios de Nariño y La Florida.

I. CONSULTA

Se consultó ante este despacho, textualmente, lo siguiente:

“Por ello, la Subdirección para la Reducción del Riesgo analiza la posibilidad de apoyar financieramente este proceso, conforme a los principios de concurrencia y subsidiariedad positiva establecidos en la Ley 1523 de 2012. Sin embargo, es indispensable contar con el concepto de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) para confirmar si, de acuerdo con la Ley 1523 de 2012, es posible otorgar este tipo de apoyo a las entidades territoriales mencionadas. Esto permitiría avanzar en la actualización de sus planes de ordenamiento, incorporando la gestión del riesgo volcánico, más aún cuando sigue vigente la declaratoria de Situación de Desastre para el volcán Galeras (Decreto 4106 de 2005) y la Sentencia T-269 de 2015 de la Corte Constitucional, que ordena a los alcaldes de Pasto, Nariño y La Florida ajustar sus POT con políticas, directrices y regulaciones para prevenir amenazas y riesgos naturales, identificar y delimitar áreas de riesgo para asentamientos humanos y establecer estrategias para el manejo de zonas expuestas.”

II. ANTECEDENTES

La Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

Decreto Ley 4147 de 2012, Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura.

Decreto 978 de 2024, Por medio del cual se adopta la segunda actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1077 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio (XXXXXXX).

GUÍA PARA LA SOLICITUD DE CONCEPTOS JURÍDICOS, código Neogestión G-1200-OAJ-02

III. COMPETENCIA

La Oficina Asesora Jurídica de la UNGRD es competente para absolver la consulta realizada, de conformidad con lo previsto en el numeral 5° del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3° del Decreto 2672 de 2013.

No obstante, resulta crucial advertir que la Oficina Asesora Jurídica no tiene dentro de sus competencias convalidar, reafirmar, autorizar o justificar decisiones misionales, más si versan sobre asuntos presupuestales. En consecuencia, se aclara que esta dependencia ejerce una función consultiva, al tenor de lo dispuesto por el artículo 28 de la ley 1437 del 2011, modificado por el artículo 1 de la ley 1755 del 2015, norma según la cual: *“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”*; concluyéndose que los conceptos no son vinculantes, siendo su finalidad proveer elementos de juicio para que la autoridad competente pueda evaluar mejor el contexto de las decisiones a su cargo.

Adicionalmente, es importante recordar que esta dependencia, a través del portal de Neogestión, ha dispuesto la *“GUÍA PARA LA SOLICITUD DE CONCEPTOS JURÍDICOS”* mediante el código G-1200-OAJ-02, reiterada a todas las áreas de la UNGRD por medio del oficio con radicado 2024IE05021 del 1 de agosto de 2024, la cual tiene por objeto instruir los requisitos necesarios para presentar una solicitud de concepto y/o de acompañamiento jurídico ante esta dependencia, partiendo de que la función de asesoría tiene como objetivo articularse con los procesos adelantados por los profesionales

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia

Conmutador: (+57) 601 552 9696

Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200

jurídicos del área consultante, quienes en el marco de su experticia se encuentran ante un problema jurídico que requiere apoyo con un análisis transversal a otros procesos de gestión del riesgo de desastres.

En ese sentido, es deber de esta Oficina manifestar que la solicitud presentada no cumple con los requisitos necesarios en cuanto al desarrollo en los siguientes puntos:

1. No se evidencia la búsqueda en el repositorio web de los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica.
2. Si bien se hace mención a sentencias y a la ley, no se evidencia un análisis del marco jurídico aplicable respecto de las preguntas formuladas, realizado por parte de la dependencia.
3. No se evidencia la formulación de manera clara y precisa de aquellos puntos en los que se encuentra en desacuerdo, se realiza el cuestionamiento, o se tiene la duda expresamente de la que se requiera la petición de concepto.
4. No se anexaron los documentos enunciados en la solicitud.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

Del contexto fáctico y normativo de la consulta realizada, el problema jurídico a resolver consiste en determinar si la Subdirección del Riesgo de Desastres de la UNGRD puede apoyar con financiación a los municipios de Nariño y La Florida del Departamento de Nariño para la actualización de sus correspondientes Esquemas de Ordenamiento Territorial de cara a la implementación del Plan Integral de gestión del Riesgo Volcánico del Galeras (PIGRVG).

V. ANÁLISIS JURÍDICO

A pesar de que la consulta se eleva sin un análisis de caso, se procede a aportar la información necesaria para que el área solicitante adelante el estudio respectivo, partiendo de la información suministrada sumariamente.

En primer lugar, se recomienda revisar la correcta aplicación del principio de subsidiariedad de conformidad con el numeral 14 del artículo 3, el parágrafo 2 del artículo 13, el artículo 31 junto con sus 4 párrafos, el parágrafo 2 del artículo 47, el parágrafo 1 del artículo 48 y el artículo 60 de la Ley 1523 de 2012, normas que disponen el apoyo escalonado a los municipios en materia de gestión del riesgo de desastres, así: primero por parte de la Gobernación del respectivo departamento, seguidamente por las Corporaciones Autónomas Regionales del respectivo territorio, y finalmente por la Nación por medio de la UNGRD como ordenadora del gasto del FNGRD, debiendo probarse por parte de cada autoridad solicitante de apoyo el agotamiento de su capacidad para solucionar la problemática o necesidad del caso.

La correcta aplicación del principio de subsidiariedad se materializa entonces sopesando los recursos humanos, materiales y financieros disponibles en todos los niveles territoriales, de tal modo que brinden una justificación suficiente frente a la necesidad de apoyo y que permita concluir, en función de la salvaguarda al uso eficiente de los recursos públicos y del fortalecimiento del rol de intervención del Estado, si la actualización de instrumentos de planeación puede apoyarse por medio de personal u otros recursos no financieros, de modo que se descarte o disminuya la intervención de la problemática solamente con dinero.

Ahora bien, es importante advertir que conforme a las competencias de la UNGRD, dadas por el artículo 4 del Decreto Ley 4147 de 2011, así como a la destinación específica de los recursos del FNGRD, dispuesta en el parágrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1523 de 2012, únicamente se puede intervenir en la elaboración de los instrumentos de planeación por medio de la elaboración de los Planes Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres (PTGRD), debiendo integrarse éstos en los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial, de desarrollo y demás según sea el caso, tal y como se dispone en el parágrafo 2 del artículo 37 y los artículos 39 a 41 de la Ley 1523 de 2012, indicando adicionalmente que toda actualización debe articularse con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, expedido por el Decreto 978 de 2024.

La incorporación específica de la gestión del riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial se encuentra regulada en la Sección 3 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio: artículos: 2.2.2.1.3.1.1. a 2.2.2.1.3.4.2., estableciendo esta última disposición lo siguiente:

“Artículo 2.2.2.1.3.4.2 Mecanismos de financiación para la realización de estudios. De conformidad con lo previsto en la Ley 1523 de 2012, los municipios y sus fondos territoriales de gestión del riesgo definirán mecanismos de financiación para la realización de los estudios contemplados en el presente decreto.

Parágrafo. En desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad y el artículo 47 de que trata la citada ley, el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres en la priorización de la inversión de recursos para el conocimiento y la reducción del riesgo para la implementación de lo previsto en este decreto, podrá apoyar a los municipios de categorías 5 y 6, de conformidad con los criterios que se establezcan para el manejo de este fondo”.

Nótese que esta norma limita el ejercicio del apoyo subsidiario, adicionalmente, a la categorización 5 o 6 del municipio receptor, análisis de que deberá evaluar la misional antes de tomar una decisión.

Ahora bien, habida cuenta de que los PTGRD incluyen todos los subprocesos de GRD, se recomienda realizar un análisis de las competencias transversales de las tres subdirecciones misionales y la Subdirección General, con el fin de respetar los respectivos campos de acción de cada dependencia y propiciar un espacio coordinado de toma de decisiones frente al caso en concreto, resaltando en particular las siguientes funciones, sin menoscabo de la posición oficial que manifiesta formalmente cada dependencia:

Subdirección General (Artículo 16 - Decreto Ley 4147 de 2011 / modificado por el artículo 5 del Decreto 2672 de 2013)
2. Coordinar la articulación entre los procesos de Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y coordinar el funcionamiento articulado de las dependencias misionales de la Unidad.
8. Orientar y promover la formulación de Planes Territoriales para la Gestión del Riesgo de Desastres y Estrategias Territoriales para la Respuesta a Emergencias.

Subdirección para el Conocimiento del Riesgo (Artículo 17 - Decreto Ley 4147 de 2011)	Subdirección para la Reducción del Riesgo (Artículo 18 - Decreto Ley 4147 de 2011)	Subdirección para el Manejo de Desastres (Artículo 19 - Decreto Ley 4147 de 2011)
1. Diseñar, promover y apoyar la implementación, la continuidad, efectividad y mejora del proceso de conocimiento del riesgo en el [SNGRD] ¹ y su articulación con los procesos de planificación del desarrollo.	1. Diseñar, promover y apoyar la implementación, continuidad, efectividad y mejora del proceso de reducción del riesgo en el [SNGRD], y su articulación con los procesos de planificación del desarrollo.	1. Diseñar, promover y apoyar la implementación, la continuidad, efectividad y mejora del proceso de manejo de desastres en el Sistema Nacional para la [SNGRD] y su articulación con los procesos de planificación del desarrollo.
3. Promover, en coordinación con las autoridades competentes en la materia, a nivel nacional y territorial, la identificación de las amenazas y de la vulnerabilidad, como insumos para el análisis del riesgo de desastres, así como coordinar el diseño de guías y el uso de lineamientos y estándares para este proceso.	6. Promover a nivel nacional y territorial, la intervención correctiva y prospectiva del riesgo, y la protección financiera frente a desastres, así como coordinar el diseño de guías y el uso de lineamientos y estándares para este proceso.	5. Promover a nivel nacional y territorial, la preparación para la respuesta y la recuperación frente a desastres, así como definir y coordinar el diseño de guías, lineamientos y estándares para este proceso.
9. Generar insumos técnicos que apoyen la gestión de recursos para la financiación de estudios e investigaciones orientadas al conocimiento del	X	X

¹ Se modifican todas las referencias normativas al SNAPD por le SNGRD por mandato del párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 1523 de 2012.

Subdirección para el Conocimiento del Riesgo (Artículo 17 - Decreto Ley 4147 de 2011)	Subdirección para la Reducción del Riesgo (Artículo 18 - Decreto Ley 4147 de 2011)	Subdirección para el Manejo de Desastres (Artículo 19 - Decreto Ley 4147 de 2011)
riesgo de desastres por parte de las entidades del [SNGRD], así como para la creación de sistemas de monitoreo o el fortalecimiento de los existentes.		
X	7. Apoyar a las entidades nacionales y territoriales del [SNGRD] en la gestión de recursos para la financiación de proyectos de reducción del riesgo de desastres.	11. Apoyar a las entidades nacionales y territoriales del [SNGRD] en la gestión de recursos para la financiación de proyectos de manejo de desastres.
14. Asesorar y brindar asistencia técnica a departamentos y municipios en la formulación de proyectos tendientes a mejorar el conocimiento del riesgo de desastres.	9. Asesorar y brindar asistencia técnica a departamentos y municipios en la formulación de proyectos para la reducción del riesgo de desastres.	13. Asesorar y brindar asistencia técnica a departamentos y municipios en la formulación de proyectos para el manejo de desastres.
X	11. Promover y generar insumos para la incorporación de acciones de reducción del riesgo en los diferentes instrumentos de planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la gestión ambiental y los proyectos de inversión en los ámbitos sectorial y territorial, integrando las directrices del Gobierno Nacional de adaptación y mitigación ante el cambio climático.	X
15. Determinar, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación e Información, las necesidades estratégicas de información en materia de Conocimiento del Riesgo para el país y priorizar las necesidades de inversión para su elaboración, captura, actualización y consolidación.	X	X

Finalmente, resulta importante mencionar que los territorios, como actores del SNGRD, deben contar con su respectivo Fondo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres (FTGRD) para poder canalizar recursos con dicha destinación específica, recordando que su creación fue ordenada por el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012. En ese entendido,

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia

Conmutador: (+57) 601 552 9696

Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200

se recomienda estudiar cuidadosamente la Circular 54 del 21 de agosto de 2025 de la UNGRD², la cual desarrolla la creación, el funcionamiento y los mecanismos de financiación de los FTGRD, como un mecanismo de fortalecimiento de las entidades territoriales en el marco del SNGRD.

VI. RESPUESTA

De conformidad con lo señalado en el presente documento, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como ordenadora del gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, cuenta con la posibilidad de apoyar a los entes territoriales en la actualización de sus instrumentos de ordenamiento territorial, siempre que dicho acompañamiento se enmarque en la correcta aplicación del principio de subsidiariedad, se enfoque específicamente a la gestión del riesgo de desastres, se destine exclusivamente a municipios de categoría 5 y 6, se realice por medio de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres y se evalúe con una debida articulación entre las dependencias de la UNGRD, conforme a su funciones específicas.

En todo caso, el estudio de viabilidad de cada caso en particular recae sobre el(las) área(s) de la UNGRD responsable(s) de tomar la decisión, conforme a las funciones establecidas en la normativa vigente.

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 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.

Cordialmente,

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ

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

Analizó y elaboró: Laura Sepulveda / Abogada Contratista OAJ – FNGRD
Revisó y aprobó: Camilo Torres / Asesor Contratista OAJ – FNGRD

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

² <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Circulares/CIRCULAR-054-DE-21-DE-AGOSTO-DE-2025.pdf>

Respuesta solicitud de concepto sobre "apoyo al financiamiento de Planes de Ordenamiento Territorial, municipios ZAVA Galeras, Pasto, Nariño y La Florida, Sentencia T-269 de 2015".

1 mensaje

jefe oaj <jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co>

6 de octubre de 2025, 7:14

Para: "MARIA CONSTANZA MEZA ELIZALDE," <maria.meza@gestiondelriesgo.gov.co>

Cc: Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>, JUAN CAMILO TORRES NAIZAQUE <camilo.torres@gestiondelriesgo.gov.co>, Laura Alejandra Sepulveda Dominguez <laura.sepulveda@gestiondelriesgo.gov.co>

COMUNICACIÓN INTERNA

PARA: MARIA CONSTANZA MEZA ELIZALDE
Subdirectora para la Reducción del Riesgo

DE: JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta solicitud de concepto sobre "apoyo al financiamiento de Planes de Ordenamiento Territorial, municipios ZAVA Galeras, Pasto, Nariño y La Florida, Sentencia T-269 de 2015".


TEMA: PLANIFICACIÓN TERRITORIAL - Incorporación de gestión del Riesgo de Desastres / PLAN MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - Financiación.



Oficina Asesora Jurídica
Jorge Alejandro Maldonado Gutierrez
jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co
Teléfono: 6015529696
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, notifíquese 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.

 2025IE08863_Rta.2(2).pdf
3028K