

2023IE09304

COMUNICACIÓN INTERNA

PARA: MARITZA HERRERA
Jefe de Seguridad y Salud en el Trabajo

DE: DIANA PAOLA ARIZA DOMÍNGUEZ
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

- 1. ASUNTO:** Respuesta a solicitud de Concepto Jurídico - Ley 2222 DE 2022 radicado 2023IE09167
- 2. TEMAS:** Ley 2222 DE 2022 Comunicación interna
- 3. FECHA:** 15/12/2023
- 4. CONSULTA**

Mediante comunicación a través de correo electrónico, el equipo de Seguridad y Salud en el Trabajo, solicita emisión de concepto jurídico por parte de la Oficina Asesora Jurídica, sobre el siguiente interrogante:

- *De acuerdo a la no conformidad N° 15 de la auditoría interna realizada en el mes de agosto a la UNGRD, donde no se evidencia que se identifique e implemente la ley 2222 de 2022 dentro de la matriz legal de Seguridad y Salud en el Trabajo o Sistema de Gestión Ambiental, solicitamos su apoyo en la emisión de un concepto con el fin de conocer si esta norma debe ser implementada por la entidad.*

5. ANTECEDENTES

Son principales antecedentes de este concepto la Ley 2222 de 2022 por medio de la cual se promueve el uso de la "bici" segura y sin accidentes, la Ley No.1523 del 2012 por el 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 y, por último, la Ley 1702 del 2013 mediante la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones.

6. COMPETENCIA

La OAJ de la UNGRD es competente para absolver la consulta citada en el acápite anterior, con fundamento en los numerales 1 y 5 del art. 12 del decreto ley 4147/2011, modificado por el art. 3 del decreto ley 2672/2013.

7. PROBLEMA JURÍDICO

Del contexto fáctico y normativo de la consulta formulada por la oficina de Seguridad y Salud en el trabajo, el problema jurídico consiste en determinar: ¿La Ley 2222 de 2022 debe ser aplicada en la Unidad Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres?

8. ANÁLISIS JURÍDICO

A efectos de responder el interrogante expuesto en su escrito, esta oficina considera necesario consultar la normatividad vigente aplicable a la UNGRD y FNGRD y lo dispuesto en la Ley 1523 del 2012, para exponer las consideraciones sobre la aplicabilidad o inaplicabilidad de la Ley 1222 de 2022 dentro de la entidad.

Por lo que nos proponemos describir algunos asuntos que son necesarios y se desarrollarán en el siguiente orden: (i) *Análisis de la Ley 1523 de 2012*; (ii) *Análisis de la Ley 2222 de 2022*; (iii) *Análisis de la Ley 1702 de 2013*.

5.1. Análisis de la Ley 1523 de 2012

Esta ley estipula las acciones preventivas y las medidas necesarias que se podrán implementar en caso de presentarse un desastre considerado como calamidad pública, es por ello que el Estado se articula con diversas instituciones gubernamentales con el fin de actuar en caso de alguna situación de emergencia.

El fin de la política de desarrollo de la gestión del riesgo, está enfocada en aspectos como la seguridad territorial, sostenibilidad, reducción de riesgos, programas, gestión ambiental territorial sostenible y los derechos colectivos, con aras de mejorar la calidad de vida de la población y reducir el riesgo de desastres.

Las entidades públicas y privadas, deben cumplir con los ordenamientos contenidos que se enfocan en prevenir, resguardar y proteger a los trabajadores de las enfermedades o accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia de las labores que desarrollan.

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres tiene como objetivo identificar los factores y escenarios de riesgo, realizando un estudio que le permita determinar las consecuencias y la utilización de los recursos para desarrollar y garantizar la pronta respuesta frente a desastres.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-210 de 2020 lo define de la siguiente manera: *“La gestión del riesgo de desastres, en los términos de la Ley 1523 de 2012, introduce un cambio de paradigma en la forma de enfrentar la problemática asociada a los desastres. Este nuevo enfoque permite implementar la gestión en un sentido transversal, e incluye actividades que articulan a cada una de las entidades que integran el sistema de reducción del riesgo y fortalece el proceso de manejo de desastres. No se limita a la atención y a la respuesta, sino que también propone una recuperación transformadora que no reproduzca las condiciones pre-existentes al desastre y que permita consolidar un escenario seguro y ambientalmente sostenible”*.

5.2. Análisis de la Ley 2222 de 2022.

Tal como lo estipula su artículo primero, esta ley tiene como objeto “*promover el uso de la bicicleta segura y sin accidentes, fomentando y fortaleciendo el conocimiento a través de la pedagogía de las normas de tránsito y la política pública de seguridad vial por parte de los actores en la vía. También, el fomento de la participación de colectivos de actores vulnerables en una de las instancias de apoyo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, para prevenir la accidentalidad de los ciclistas y demás actores vulnerables*”.

Entendemos seguridad vial como las acciones dirigidas a prevenir y disminuir el riesgo de lesiones o muertes de las personas que se desplazan en medios motorizados o no motorizados.

La Seguridad Vial puede ser:

1. **Activa o primaria**, cuando nos referimos a los controles que se aplican sobre el factor humano, a los vehículos y a las vías. Como ejemplo tenemos:
 - En la vía las señales de tránsito.
 - En el vehículo los frenos ABS.
 - A los actores viales una educación vial que incentive comportamientos seguros en la vía.
2. **Pasiva o secundaria**, se compone de elementos de seguridad y acciones, que intervienen antes, durante y después de un accidente para disminuir al máximo la gravedad de las lesiones producidas a las víctimas de un accidente. Algunos ejemplos de seguridad vial pasiva son: el cinturón de seguridad, muros especiales o absorbedores de impacto, sistemas de retención infantil y la misma voluntad por parte de los ocupantes del vehículo en utilizar el cinturón de seguridad o el casco. (Bogotá, s.f.)

En el ámbito laboral, las entidades deben estar al tanto del cuidado de sus trabajadores, es por ello que es importante implementar modelos de prevención de riesgos, para fomentar el cuidado desde diversos aspectos.

El artículo No. 32 de la Resolución 0312 de 2019 “Por la cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST” respecto al Plan Estratégico de Seguridad Vial, establece que: “Todo empleador y contratante que se encuentre obligado a implementar un Plan Estratégico de Seguridad Vial (PESV), deberá articularlo con el Sistema de Gestión de SST.” Lo que indica que es ineludible establecer constantes planes de mejoramiento institucional que involucren a los empleados a ser partícipes desde los escenarios de conductores, pasajeros y peatones, generando conciencia por la vida.

La Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá establece que, “La finalidad del PESV, es definir los objetivos y las acciones o intervenciones concretas que se deben llevar a cabo para alcanzar los propósitos en materia de prevención de los accidentes de tránsito, facilitando la gestión de la organización al definir las áreas involucradas, los responsables y los mecanismos de evaluación y seguimiento en función del cumplimiento de las actuaciones definidas”.

En el artículo 10 del Decreto 2851 de 2013 “Por el cual se reglamentan los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 9, 10, 12, 13, 18 y 19 de la Ley 1503 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, establece que “estarán obligados a implementar el Plan Estratégico de Seguridad Vial todas aquellas empresas, entidades u organizaciones bien sea del sector público o privado, que con el propósito de cumplir sus fines misionales o su actividad posean, fabriquen, ensamblen, comercialicen, contraten, o administren flotas de vehículos automotores o no automotores superiores a diez (10) unidades”

5.3. Análisis de la Ley 1702 de 2013.

Mediante esta ley se crea la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) y se dictan otras disposiciones.

Esta tiene como objeto “la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país. Será el soporte institucional y de coordinación para la ejecución, el seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional”. Igualmente, contiene unas definiciones que nos permiten tener mayor claridad sobre los conceptos bases que trata la misma con el fin de darle una correcta aplicabilidad, siendo entonces:

- **Seguridad Vial.** Se trata de un enfoque multidisciplinario sobre medidas que intervienen en todos los factores que contribuyen a los accidentes de tráfico en la vía, desde el diseño de la vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional hasta la atención a las víctimas.
- **Plan Nacional de Seguridad Vial.** Se tratará de un plan, basado en el diagnóstico de la accidentalidad y del funcionamiento de los sistemas de seguridad vial del país. Determinará objetivos, acciones y calendarios, de forma que concluyan en una la acción multisectorial encaminada a reducir de víctimas por siniestros de tránsito. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) será el órgano responsable del proceso de elaboración, planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial, que seguirá vigente hasta que se apruebe la ley y se promulgue un nuevo Plan Nacional de Seguridad Vial.
- **Campañas de Prevención Vial.** Decididos intentos de informar, persuadir o motivar a las personas en procura de cambiar sus creencias y/o conductas para mejorar la seguridad vial en general o en un público grande específico y bien definido, típicamente en un plazo de tiempo determinado por medio de actividades de comunicación organizadas en las que participen canales específicos de medios de comunicación con el apoyo interpersonal y u otras acciones de apoyo como las actividades de las fuerzas policiales, educación, legislación, aumento del compromiso personal, gratificaciones, entre otros.

9. RESPUESTA

Atendiendo las consideraciones citadas en precedencia, esta OAJ responde la consulta formulada por la Oficina de Seguridad y Salud en el Trabajo, en los términos que pasan a explicarse a continuación:

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) en Colombia dirige, orienta y coordina el desarrollo, fortalecimiento e implementación de las capacidades de las entidades públicas, privadas, comunitarias y de la sociedad en general con relación a la reducción y preparación en situaciones de emergencia, esto con el propósito de fortalecer el conocimiento, disminución de peligros y manejo de los desastres, asociados con fenómenos de origen natural, socio natural, tecnológico y humano no intencional.

Igualmente, La UNGRD dirige la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordina el funcionamiento y el desarrollo continuo del sistema nacional para la prevención y atención de desastres – SNPAD.

Siguiendo este fin, la Unidad tiene distintos objetivos para dar cumplimiento a su función en la gestión del riesgo de desastres, las cuales son:

- Dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres atendiendo las políticas de desarrollo sostenible.
- Coordinar el funcionamiento, desarrollo continuo y fortalecimiento del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres SNGRD.
- Promover la identificación, análisis, evaluación y monitoreo de las condiciones de riesgo del país.
- Fomentar la investigación, educación, comunicación y gestión del conocimiento, para una mayor conciencia del riesgo en Colombia.
- Adelantar medidas para modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes y futuras en Colombia, a fin de reducir la amenaza, la exposición y la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales expuestos a daños y pérdidas en caso de producirse eventos físicos peligrosos.
- Reducción del riesgo financiero del país.
- Impulsar acciones para mejorar la eficiencia en la preparación para la respuesta y la recuperación post desastre.
- Apoyar la atención de emergencias a nivel nacional oportuna y eficientemente e implementar medidas para su rehabilitación y reconstrucción efectiva.
- Mejorar la capacidad estratégica, técnica, tecnológica y operativa de la Unidad para ejercer de manera eficiente y efectiva la coordinación del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres SNGRD.

Una vez detalladas las funciones que tiene la UNGRD, podemos identificar que no cumplen con los parámetros establecidos en las normas analizadas anteriormente, dado a que la Unidad no está obligada a implementar el Plan Estratégico de Seguridad Vial por no ser una empresa o entidad que fabrique, ensamble, comercialice, contrate, o administren flotas de vehículos automotores o no automotores superiores a diez (10) unidades, siendo así superflua la aplicación de la Ley 2222 de 2022 por parte de la misma.

Sin embargo, se aclara que de llegar a configurarse dicho supuesto, deberá determinarse la implementación del Plan Estratégico de Seguridad Vial, pues la entidad pasaría a ser destinataria de la norma.

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.

Atentamente,

DIANA PAOLA ARIZA DOMÍNGUEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica OAJ – UNGRD.

Elaboró: Daniela Parra Montes / Abogada contratista OAJ.
Revisó: Nicolás Rodríguez / Abogado contratista OAJ.

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