

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2024EE04218

Fecha: 27/02/2024

Señor,

CARLOS ALBERTO PAEZ GOMEZ

Asesor - Coordinador de la Unidad de Gestión del Riesgo Florencia Caquetá

ALCALDÍA DE FLORENCIA – DEPARTAMENTO DE CAQUETÁ

cmgrd.florencia@gestiondelriesgo.gov.co

- 1. ASUNTO:** Respuesta a Oficio de Radicado Externo No. **2024ER05188** del 15/02/2024 cuyo asunto corresponde a “CONSULTA”.
- 2. TEMAS:** *PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD – Concepto / COMPETENCIA ENTES TERRITORIALES EN SNGRD – Descripción / SUBSISTEMA NACIONAL DE VOLUNTARIOS DE PRIMERA RESPUESTA – Integrantes / LEY 1505 DE 2012 – Inclusión de nuevas entidades en el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta.*
- 3. FECHA: 27/02/2024**
- 4. CONSULTA:** Solicita el Coordinador de Gestión del Riesgo, del municipio de Florencia Departamento del Caquetá, mediante mensaje de datos electrónico del día 16 de febrero de 2023, una serie de interrogantes. Dentro de aquellos interrogantes, se manifiestan los siguientes: i) *¿El Círculo Internacional de Auxiliadores Técnicos - CINAT, tiene reconocimiento de la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO?;* ii) *¿El CINAT puede hacer parte del consejo Municipal de Gestión del Riesgo.*

Así las cosas, de lo anterior es necesario indicar que se derivan dos interrogantes preliminares, por un lado, la competencia que podrían o no, observar los Entes Territoriales del orden departamental o municipal para el reconocimiento de Entidades privadas o públicas, y hacerlas parte del sistema de gestión del riesgo de desastres y, por ende, del plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta; y, como segundo interrogante, establecer las condiciones que debe cumplir la Entidad pública o privada para hacer parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

- 5. ANTECEDENTES:** Son principales antecedentes de este concepto la Ley 1523 de 2012 mediante la cual se establece la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como las funciones y objetivos del Fondo Nacional para la Gestión del riesgo de desastres, en adelante FNGRD.

La Ley 2294 de 2023 “*Por el cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*”, que tiene como objetivo sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio del relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. Lo anterior, de acuerdo con el artículo 1°.

- 6. 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 2012.

Teniendo en cuenta que la consulta inicial, se refiere directamente a las funciones legalmente asignadas a la UNGRD con relación a la coordinación del funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD y al FNGRD, esta Oficina encuentra plena competencia para dar respuesta.

7. PROBLEMA JURÍDICO: Del contexto fáctico y normativo de la consulta formulada el problema jurídico consiste en determinar si, ¿Los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres tienen competencia para reconocer a entidades privadas o públicas dentro del Sistema Municipal de gestión del Riesgo de Desastres?

8. ANÁLISIS JURÍDICO: Para resolver el problema jurídico enunciado, este despacho considera necesario abordar los siguientes aspectos: (i) Principios de solidaridad y colaboración que rigen la política de gestión del riesgo de desastres; (ii) Integrantes y Funciones de los Consejos Territoriales Distritales, Municipales o Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres; y (iii) Naturaleza jurídica del Sistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta - SNVPR. Para que, finalmente, se dé respuesta al cuestionamiento formulado.

(i) Principios de solidaridad y colaboración que rigen la política de gestión del riesgo de desastres

La Constitución Política de 1991 dispuso del principio de solidaridad como fundamento de la estructura del Estado Social de Derecho, la seguridad y la protección social en Colombia. En concordancia con esta primaria disposición, la ley 1523 del 2012 mediante la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres estableció importantes principios generales que rigen la gestión del riesgo actualmente en Colombia y los cuales tienen vital importancia para la resolución de esta petición.

En aplicación directa con lo peticionado, siguiendo lo establecido en el artículo tercero de la mentada Ley se relacionan los principios de solidaridad social y participación (Art. 3° #3 y 5), los cuales significan que la responsabilidad sobre la Gestión del Riesgo recae sobre todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, quienes tienen la posibilidad de apoyar al Sistema Nacional de Gestión del riesgo de desastres (En adelante SNGRD) con acciones humanitarias o mediante cualquier tipo de aportes con el ánimo de dirimir las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.

Los principios citados no tienen fin diferente a posibilitar la integración de esfuerzos adicionales que provengan de instancias de gestión existentes y aquellas que se puedan conformar en el futuro tanto a nivel sectorial como comunitario con la magna intención de conocer, reducir y manejar los desastres.

Ahora, se cita el artículo 60 de la Ley 1523 de 2012 respecto a la solidaridad entre las entidades de los diferentes órdenes territoriales, donde se lee:

*“**Solidaridad.** Los departamentos, corporaciones autónomas, distritos y municipios podrán colaborar con otras entidades territoriales de su mismo rango o de rango inferior o superior cuando tales entidades se encuentren en situaciones declaradas de desastre o de calamidad pública. La colaboración puede extenderse al envío de equipos humanos y materiales, recursos físicos a través de redes esenciales, elaboración conjunta de obras, manejo complementario del orden público, intercambio de información sobre el desastre o su inminente aparición y, en general,*

todo aquello que haga efectivos los principios de concurrencia y subsidiariedad positiva en situaciones de interés público acentuado.”

Prosigue el artículo 62 de la misma norma al siguiente tenor:

“Participación de entidades. *En el acto administrativo que declare la situación de desastre o calamidad pública, se señalarán, según su naturaleza y competencia las entidades y organismos que participarán en la ejecución del plan de acción específico, las labores que deberán desarrollar y la forma como se someterán a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente. Igualmente, se determinará la forma y modalidades en que podrán participar las entidades y personas jurídicas privadas y la comunidad organizada en la ejecución del plan”*

Las referencias anteriores, así como las primeras anotaciones sobre los axiomas que rigen en la materia, indican, que cualquier entidad, sin importar la naturaleza, ni su rango territorial o su cualidad jurídica podrá hacerse parte dentro del proceso de Gestión del riesgo, siempre, bajo la coordinación de las entidades que conforman el SNGRD, para lo cual podrán aportar su apoyo humanitario o sirviendo como fuentes de financiación para cumplir los objetivos de la Política nacional para la gestión del riesgo.

(ii) **Integrantes y Funciones de los Consejos Territoriales Distritales, Municipales o Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres.**

De acuerdo con lo dispuesto por la ley 1523 de 2012, las alcaldías y gobernaciones deben contar como parte de los componentes del SNGRD, con una estructura organizacional, una instancia de dirección y una de coordinación, para que puedan coordinar de manera subsidiaria, complementaria, sistémica y concurrente las actuaciones a implementar por parte de entidades, instituciones y organizaciones públicas, privadas y comunitarias, que permitan gestionar el riesgo de desastres.

La ley 1523 de 2012 en su artículo 27, dispone que los consejos territoriales de gestión de riesgo de desastres (municipales y departamentales), son las instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de la Gestión del Riesgo (conocimiento, reducción del riesgo y manejo de los desastres), en la entidad territorial correspondiente.

De esta forma el Consejo Territorial es la instancia de coordinación de las acciones de gestión de riesgo que se desarrollen en el territorio, no solo en momentos de ejecución de la respuesta o atención de emergencias presentadas dentro de la jurisdicción, sino en el desarrollo de las acciones enfocadas a la gestión, ejecución, control y evaluación de los procesos de conocimiento del riesgo (identificación y caracterización de escenarios de riesgos, análisis, monitoreo y comunicación de los riesgos), reducción del riesgo (prevención, mitigación del riesgo y protección financiera) y manejo de los desastres (respuesta y recuperación post — desastres), con el fin de contribuir a mejorar la resiliencia de las comunidades y fortalecer la gestión del desarrollo sostenible a nivel local.

(a) Integrantes del Consejo Municipal, Distrital o Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres.

El consejo territorial para la Gestión del Riesgo es la instancia superior de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinado a garantizar la efectiva articulación de los procesos gestión del riesgo, de acuerdo al artículo 28 de la ley 1523 de 2012 y está conformado por:

1. El Gobernador o Alcalde o su delegado, quien lo preside, (ésta es la instancia de dirección del SNGRD a nivel local)

2. **El Director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo,**
3. Los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados,
4. Un representante de cada una de las **corporaciones autónomas regionales** y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial,
5. El director o quien haga sus veces de la defensa civil colombiana dentro de la respectiva jurisdicción,
6. El director o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción,
7. El delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio,
8. El Comandante de Policía o su delegado de la respectiva jurisdicción.

Los Consejos Territoriales **podrán invitar** a sus sesiones a técnicos, expertos, profesionales, representantes de gremios o universidades para tratar temas relevantes a la gestión del riesgo. Así mismo, **podrán convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o a personalidades de reconocido prestigio y de relevancia social en su respectiva comunidad para lograr una mayor integración y respaldo comunitario en el conocimiento y las decisiones de los asuntos de su competencia.** En este sentido la conformación de los Consejos Territoriales debe ser complementada, adicionalmente a la "plantilla básica" establecida por la ley, con **todas aquellas entidades, instituciones y organizaciones (públicas, privadas y/o comunitarias) que hacen parte del desarrollo local** y con los cuales se puedan gestionar actuaciones propias de la realidad y condiciones territoriales, sectoriales e institucionales locales. Así las cosas, para el caso consultado, el CINAT, de considerarse como una entidad que hace parte del desarrollo local, podrá ser incluida, invitada, consultada o reconocida por el Consejo Territorial respectivo.

Así mismo, los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo (Municipal o Departamental), deben estar legalmente conformados mediante acto administrativo local (decreto o acuerdo) y los representantes de las entidades, instituciones u organizaciones que lo integran deben contar con su respectiva acreditación para poder participar de las sesiones ordinarias o extraordinarias convocadas, en el caso de las delegaciones por parte de los titulares de dichas representaciones, estas deben realizarse de manera oficial ante el mismo Consejo y su respectivo Coordinador del Consejo de Gestión del Riesgo de Desastres. Este consejo debe estar activo, debe reunirse periódicamente y debe ser una instancia de concertación y planificación de las acciones para la gestión de riesgo que se desarrollen en los territorios.

(iii) **Naturaleza jurídica del Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta – SNVPR**

A manera de conocimiento y amplitud de su consulta, es preciso indicar que mediante Ley 1505 de 2012, se creó el SNVPR como parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres – en adelante SNGRD -, definido como un conjunto de entidades con el fin de que ejecuten acciones voluntarias en primera respuesta a nivel nacional en atención y prevención de desastres, emergencias y eventos antrópicos; esto de acuerdo con el inciso segundo del artículo primero. En igual sentido, definió a través de una lista enunciativa (más no taxativa) quienes integran tal subsistema, así: i) Los voluntarios acreditados y activos de la Defensa Civil Colombiana; ii) Los voluntarios acreditados y activos de la Cruz Roja Colombiana; iii) Los voluntarios acreditados y activos de los Cuerpos de Bomberos; y iv) Los voluntarios acreditados y activos de las Entidades autorizadas por el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.

En igual sentido, manifestó que aquel Subsistema, hará parte del SNGRD y que, en consecuencia, hará parte del 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.

Finalmente, el artículo 16 de dicho cuerpo normativo, estableció los requisitos con los cuales, nuevas entidades, además de las establecidas por el legislador, podrían hacer parte del Subsistema, previa aprobación de lo que debe ser entendido como Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, a saber: i) Cobertura Nacional; ii) Tener como mínimo 10 años de funcionamiento y que en su objeto social sea de carácter de primera respuesta para emergencias públicas; iii) Demostrar participaciones en emergencias y desastres ininterrumpidas a lo largo de su existencia; iv) Capacidad Técnica; y v) Capacidad Logística.

Así las cosas, es dable resaltar que la lista de voluntarios activos y acreditados, no es de naturaleza taxativa, razón por la cual, podrán incluirse nuevas Entidades, siempre y cuando, estas, cumplan los requisitos establecidos por el legislador y, en consecuencia, podrán gozar de los beneficios consignados en la Ley y decretos reglamentarios que la desarrollan.

9. RESPUESTA CONCRETA A CUESTIONAMIENTO FORMULADO: En calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica – OAJ de la UNGRD y en atención a la consulta por usted elevada, me permito dar respuesta a los interrogantes formulados en los siguientes términos:

Primero, debe ser advertido que los Entes Territoriales, para la gestión del riesgo de desastres, cuentan con el Consejo Territorial para la Gestión del Riesgo de desastres, figura desarrollada en la Ley 1523 y que se encuentra compuesta por una serie de miembros, dentro de los cuales se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales y el Director, Delegado o Secretario de la dependencia o entidad de gestión del riesgo territorial. A través de tal Consejo territorial, se deberá desarrollar el Plan Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres y una Estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción.

En consecuencia, son los Consejos Territoriales quienes podrán: i) **invitar** a sus sesiones a técnicos, expertos, profesionales, representantes de gremios o universidades para tratar temas relevantes a la gestión del riesgo. Así mismo, podrán: ii) **convocar** a representantes o delegados de otras organizaciones o a personalidades de reconocido prestigio y de relevancia social en su respectiva comunidad para lograr una mayor integración y respaldo comunitario en el conocimiento y las decisiones de los asuntos de su competencia.

En este sentido la conformación de los Consejos Territoriales podrá ser: iii) **complementada**, adicionalmente a la "plantilla básica" establecida por la ley, con todas aquellas entidades, instituciones y organizaciones (públicas, privadas y/o comunitarias) que hacen parte del desarrollo local y con los cuales se puedan gestionar actuaciones propias de la realidad y condiciones territoriales, sectoriales e institucionales locales.

Así las cosas, para el caso consultado, el Círculo Internacional de Auxiliadores Técnicos – CINAT, de considerarse, por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres como una entidad que hace parte del desarrollo local, podrá ser incluida, invitada, consultada o reconocida por el Consejo Territorial respectivo. En igual sentido, es dable afirmar que la UNGRD no contempla competencia legal o normativa para reconocer a una Entidad para que sea miembro dentro del Consejo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres.

Finalmente se evoca que los conceptos jurídicos son una opinión o juicio o apreciación sobre un tema de carácter particular o general, a la que se llega después de un análisis de los hechos, de la normatividad, jurisprudencia y doctrina vigentes y aplicables al tema en estudio, que generalmente se expone en términos de conclusiones, por lo que, al ser instrumentos de información, no tienen la entidad suficiente para definir o modificar una situación jurídica concreta debido a que no son vinculantes, no definen algún derecho subjetivo particular (individual o colectivo), no asignan obligaciones, no generan, crean o extinguen responsabilidades ni tampoco definen asuntos, actividades o funciones de trámite ordinario del desempeño de las labores de dependencias.

Este concepto jurídico se emite y suscribe en los términos del art. 28 de la ley 1437 de 2011, en virtud del cual, estos, son recomendaciones de carácter no vinculante, no serán de obligatorio cumplimiento, y constituyen simplemente 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.

En espera de que haya sido respondida de forma integral su petición, se suscribe la presente con deferencia y respeto,

DIANA PAOLA ARIZA DOMINGUEZ

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica OAJ – UNGRD.

Elaboró: *Andrés Santiago Esquivel Huertas – Contratista OAJ - UNGRD*

Revisó: *Cindy Constanza Mesa Morales – Contratista Abogada OAJ - UNGRD*

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