

**CIRCULAR No. 031**  
14 de Junio de 2017

- PARA:** Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – CAR-, Alcaldes, Gobernadores, Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres
- DE:** Carlos Iván Márquez Pérez  
Director Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
- Asunto:** Sobre el cumplimiento de las competencias de las Autoridades Ambientales en Gestión del Riesgo de Desastres

## 1. OBJETIVO GENERAL

Con ocasión de las solicitudes radicadas en esta Unidad por algunas Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - CAR, en la cuales de manera recurrente informan sobre la condiciones de riesgo presentes en municipios como consecuencia de la temporada de lluvias ocurrida durante el primer semestre del presente año, que ha sido detonante para la materialización del riesgo por fenómenos de inundación, movimientos en masa y avenidas torrenciales en diversas partes del país y solicitan adelantar acciones que corresponden a los procesos de gestión de riesgo a implementar en dichos territorios de su jurisdicción; Unidad Nacional en cumplimiento de su función legal<sup>1</sup> y específicamente en atención a lo dispuesto en los numerales 3,6 y 8 del artículo 4 del Decreto Ley 4147 de 2011, como ente coordinador del Sistema Nacional de Riesgo de Desastres –SNGRD, considera de gran importancia a través de la presente circular recordar y precisar de manera específica a las Corporaciones Autónomas Regionales aspectos relacionados con el cumplimiento y ejercicio de sus competencias en materia de gestión del riesgo de desastres, en atención a su doble condición como autoridad ambiental, miembro del Sistema Nacional Ambiental —SINA<sup>2</sup> y miembro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo- SNGRD<sup>3</sup>.

## 2. ANTECEDENTES

La Unidad Nacional en reiteradas ocasiones, ha precisado el régimen de competencias de las autoridades de los distintos niveles territoriales dentro del

<sup>1</sup> Establecida en la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 4147 de 2011

<sup>2</sup> Art 31 de la Ley N° 99 de 1993 por remisión del Artículo 2.2.8.4.1.2 Capítulo 4 del Título 8 del Decreto No. 1076 de 2015.

<sup>3</sup> Numerales 19, 23 Parágrafo 3 del art 31 de la Ley No 99 de 1999 vigente según el Decreto No 1076 de 2015 y en los arts. 2 y 31 de la Ley 1523 de 2012.

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SNGRD para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastre, a saber:

**-Circular No. 71 del 31 de diciembre de 2014** sobre el cumplimiento de las competencias de los entes territoriales en gestión del riesgo.

**-Circular No. 60 del 10 de agosto de 2015** envió de recomendación con relación a las medidas de reducción del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación locales y regionales, y en específico al Municipio de Salgar (Antioquia).

**-Circular No. 001 del 5 de enero de 2016** presentación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y recomendaciones frente al fenómeno del niño.

**-Circular No 21 de 15 de marzo de 2016**, sobre incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los Planes de Desarrollo.

**-Oficio del 22 de agosto de 2016 emitido conjuntamente entre la Procuraduría General de la Nación y la UNGRD** sobre preparación y alistamiento para la segunda temporada de lluvias y posible Fenómeno de la Niña 2016-2018, en la cual entre otros temas, se reiteró las competencias y responsabilidad que establecen los artículos 13 y 14 de la Ley 1523 de 2012, a las autoridades departamentales, distritales y municipales, quienes, por intermedio de los Consejos de Gestión del Riesgo de Desastres, deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y del manejo de desastres en el territorio de su jurisdicción.

**-Circular No 19 de 10 de abril de 2017**, por medio de la cual se recuerda y precisa a Alcaldes, Gobernadores y Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo aspectos relacionados con el cumplimiento y ejercicio de las competencias de los entes territoriales en materia de gestión del riesgo de desastres.

En general, en dichas comunicaciones se informa sobre el deber legal<sup>4</sup> y competencias que tienen las entidades territoriales de incorporar los procesos de la gestión del riesgo de desastres en la formulación adopción e implementación de todos sus instrumentos y políticas públicas de planificación y gobierno en los ámbitos territorial, ambiental y económico y del papel complementario y subsidiario que tienen entidades de orden regional y nacional, bajo este marco, y en este sentido la Unidad se permite señalar:

### 3. DESARROLLO

Las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en adelante CAR, están señaladas en la Ley 99 de 1993, y en otras

<sup>4</sup> Literal d) del numeral 1 del artículo 10 de la Ley N° 388 de 1997, los artículos 39, 40 y 41 de la Ley N° 1523 de 2012.

disposiciones de carácter ambiental que la reglamentan como los Decretos 1504 de 1998, 097 de 2006, 3600 de 2007, 4066 de 2008, 2372 de 2010, 1640 de 2012.

De igual forma y en relación con la gestión del riesgo, las competencias para dichos entes, están señalados en los numerales 19, 23 parágrafo 3 del artículo 31 de la Ley 99 de 1999 y en los artículos 2 y 31 de la Ley 1523 de 2012.

De lo anterior se concluye que dichas Corporaciones participan en la gestión del riesgo en atención a su doble condición: como autoridades ambientales, miembros del Sistema Nacional Ambiental –SINA<sup>5</sup> y como miembros del SNGRD<sup>6</sup> como autoridad pública que comparte la responsabilidad pública en la gestión del riesgo, conforme el artículo 2 de la Ley 1523 de 2012 desempeñando varios roles a saber:

### **3.1 Como miembro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, y de los Consejos Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo:**

Debe participar activamente en los Consejos Territoriales (Departamentales y Municipales) de Gestión del Riesgo de Desastres y en desarrollo las reglas de actuación institucional que establece el la Ley 1523 de 2012<sup>7</sup>, apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión del riesgo (conocimiento, reducción y manejo de desastres), siendo corresponsables en esta implementación sin eximir de responsabilidad a los demás agentes públicos

<sup>5</sup> Artículo 31 de la Ley N° 99 de 1993 por remisión del Artículo 2.2.8.4.1.2 Capítulo 4 del Título 8 del Decreto N° 1076 de 2015.

<sup>6</sup> Numerales 19, 23 Parágrafo 3 del artículo 31 de la Ley No 99 de 1999 vigente según el Decreto No 1076 de 2015 y en los artículos 2 y 31 de la Ley N° 1523 de 2012.

<sup>7</sup> La Ley 1523 de 2013 establece las reglas para la actuación institucional en un mismo territorio teniendo a los alcaldes y gobernadores como primeros agentes de la gestión del riesgo en sus territorios artículos 12 a 14 de la ley, con participación de entidades del orden regional y nacional de manera subsidiaria o complementaria cuando el escenario de riesgo a reducir o manejar lo amerite, o sobrepase la capacidades del municipio, y fijando en su artículo 3 los siguientes principios :

**12. Principio de coordinación:** La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

**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 (...)"

Este apoyo en referencia a la implementación de los procesos de Gestión del Riesgo está asociado a:

✓ **Para el Conocimiento del Riesgo:**

- Apoyar procesos relacionados con identificación de escenarios de riesgo:

Como miembro activo del CMGRD y del CDGRD, debe apoyar la construcción y soporte técnico de los Planes Municipales y Departamentales de Gestión del Riesgo.

- Apoyar procesos relacionados con análisis y evaluación del riesgo:

Corresponde a las CAR, **como entidades regionales dotadas de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, y como autoridades con suficiencia técnica y operativa<sup>8</sup>** apoyar a las entidades territoriales (municipios y/o departamentos) en la elaboración de estudios para el conocimiento del riesgo de su municipio ya sea brindando insumos o participando directamente en la elaboración de dichos estudios, particularmente en los análisis de los fenómenos amenazantes y en algunos casos análisis de vulnerabilidad de elementos expuestos referidos a bienes ecosistémicos y demás bienes ambientales de su competencia

En este sentido se destaca la importancia de elaborar análisis de riesgos que puedan ser utilizados para la formulación, concertación, seguimiento y evaluación de instrumentos como el Plan de Manejo de Cuenca- POMCA y los Plan de Ordenamiento y Manejo de la Unidad de Marino Costera - POMIUC como instrumentos que entre otros aspectos se centran en el conocimiento, reducción y control de los factores de riesgo en su área de influencia (cuenca- unidad marino costera)

De igual forma se recuerda, que para incorporar la gestión del riesgo en los POT, un municipio debe cumplir con los parámetros técnicos y escalas de detalle que plantea el Decreto 1077 de 2015 (Decreto 1807 de 2014), por tanto el apoyo a prestar por las CAR debe considerar, la necesaria articulación de la información que provean con los aspectos técnicos que señala la mencionada norma.

- Apoyar procesos relacionados con el monitoreo y seguimiento del riesgo:

En relación con el monitoreo, se entiende que esta actividad, en primera instancia para los fenómenos amenazantes implica articular roles y responsabilidades con entidades técnicas de orden nacional, entre otras: Servicio Geológico Nacional – SCG, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM,

<sup>8</sup> Artículo 23 de la Ley 99 :

Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés  
INVEMAR

De igual forma y en relación con el monitoreo a elementos expuestos y en atención al artículo 121 de la Ley 388 de 1997 se recuerda el papel que tienen las CAR como encargada del manejo y cuidado de áreas catalogadas como de riesgo no mitigable y el papel que juega como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción y de la responsabilidad que tiene como miembro del SNGRD para activar las instancias de control administrativo y judicial correspondientes en caso de conocer de algún hecho o circunstancia que dé cuenta de la presencia de anomalías en bienes inmuebles que puedan poner en riesgo la vida de personas.

### ✓ Para la Reducción del Riesgo

#### ▪ Apoyar acciones no estructurales para la Gestión del Riesgo<sup>9</sup>

Dado el número y alcance de los actuales instrumentos de ordenación ambiental con visión regional, que deben ser marco para la formulación, ajuste y/o ejecución de los diferentes instrumentos que debe desarrollar e implementar una autoridad municipal, se recuerda la necesidad de apoyar a los entes territoriales en los procesos de articulación de los respectivos planes municipales y departamentales de gestión del riesgo con la baterías de instrumentos de ordenación ambiental, instrumentos de planificación para el ordenamiento territorial el desarrollo económico y que deben formular e implementar las entidades de orden local y departamental, de manera que se privilegie la debida integración de la Gestión del Riesgo en dichos instrumentos

De igual forma se recuerda el papel que juegan las CAR en procura de la articulación de acciones de adaptación al cambio climático y las medidas de prevención para reducir el riesgo de desastres en su territorio, en función de la anticipación de las condiciones futuras de riesgo

#### ▪ Apoyar acciones estructurales para la Gestión del Riesgo<sup>10</sup>

En atención al conocimiento y manejo del territorio de su jurisdicción, las CAR puede apoyar a los municipios y departamentos en la toma de decisiones para identificar, priorizar y ejecutar obras tendientes a la mitigación de riesgo que en todo caso busquen la generación de acciones coordinadas entre municipios y departamentos y/o sectores del desarrollo local y regional.

9 Acciones no estructurales para la Gestión del Riesgo: Medidas direccionadas a regular el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo en función del riesgo presente

10 Acciones Estructurales para la Gestión del Riesgo: Medidas físicas encaminadas a realizar acciones y obras para atender las condiciones de riesgo existentes.

De igual forma, y como entidad responsable y con injerencia en temas ambientales como el manejo de cauces, la reforestación, el control de la erosión y otras medidas de adaptabilidad al cambio climático que contribuyen principalmente en la gestión correctiva del riesgo, puede apoyar con la ejecución, gestión y cofinanciación de medidas que permitan mitigar amenazas y manejar adecuadamente el riesgo, tanto aquel que originado por eventos de origen natural que amenacen la vida de las personas, como del que amenace los ecosistemas –riesgo ecológico–.

✓ **Para el Manejo de desastres:**

- Apoyar formulación de instrumentos para la preparación ante un evento:

Como miembros activos del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo- CMGRD y del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo-CDGRD, las CAR deben apoyar la formulación de instrumentos para la preparación y la respuesta: Estrategias de Respuesta a Emergencias y Planes de Contingencia asociados a fenómenos amenazantes que tengan relación o puedan llegar a afectar bienes ecosistémicos y/o que sean de su competencia como autoridad ambiental y contribuir en la definición y puesta en marcha de sistemas de alerta temprana municipal y departamental

- Apoyar formulación de planes de acciones específicos para la recuperación

Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, los municipios y/o departamentos deben elaborar un plan de acción específico que marque la ruta, (actividades, responsables, tiempos de ejecución, recursos) para rehabilitar y/ reconstruir las áreas afectadas por la ocurrencia de un evento. En este sentido es clave contar con el apoyo de las CAR en la estructuración de dicho documento.

- Apoyar acciones de respuesta, rehabilitación y recuperación

El SNGRD a nivel municipal, departamental y nacional, se activa para atender un evento (Emergencia o Desastre) que potencialmente afecte a las personas y sus bienes. Bajo este marco, y en atención al papel de tiene una CAR como miembro de este Sistema se recuerda que la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres tiene un enfoque sistémico que busca en primera instancia que sean los municipios quienes adelanten las acciones que se requieran para dar respuesta a un evento ocurrido en su territorio y en el caso en que la Administración Municipal, vea superada su capacidad de gestión para atender dicho evento, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad es deber de la Gobernación y de la Corporación Autónoma Regional en lo de su competencia entrar a coordinar y a gestionar en este caso, los procesos relacionados con la respuesta y recuperación del territorio, que entre otros aspectos contempla

- Evaluación de daños y análisis de necesidades- especialmente lo relacionado con de evaluación daños ambientales

- Apoyo técnico para la definición del polígono de afectación y la identificación de sectores que requieren intervención ( rehabilitación y/o reconstrucción)
- Apoyo para el re-establecimiento de servicios básicos

### **3.2 Como Autoridad Ambiental en el área de su jurisdicción.**

Desempeña labores de gestión del riesgo orientadas a la sostenibilidad ambiental del territorio, prevención del daño ecológico, y adaptabilidad al cambio climático, (artículo 31 Ley 1523 de 2012) y que en complemento a la Ley 99 de 1993, contempla:

- Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos.
- Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción.
- Adelantar de manera conjunta con las Administraciones Municipales y Distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación.

### **3.3 Como entidad encargada de la concertación de asuntos ambientales en los procesos de formulación, adopción, revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Parciales en los municipios de su jurisdicción**

- Debe informar y aclarar aspectos relacionados con las regulaciones (nacionales y regionales) sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras de su territorio para que estas sean aplicadas en los procesos de planificación física, económica y social del territorio de su jurisdicción.
- Formular las determinantes ambientales a ser incorporadas por en los POT conforme lo estipula el artículo 10 de la Ley 388 de 1997
- En su papel de entidad encargada de la concertación de asuntos ambientales en los procesos de formulación, adopción, revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Parciales en los municipios de su jurisdicción,

debe propender por la concordancia de las disposiciones en los diferentes instrumentos de ordenación ambiental y planificación territorial a aplicar en un mismo territorio (asuntos ambientales y/o relacionados con gestión del riesgo)

### **3.4 Como entidad encargada de la formulación y adopción de los Planes de Manejo de las Cuencas Hidrográficas – POMCAS**

De conformidad con la Ley 9 de 1993, la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 1640 de 2012 las CAR tienen la responsabilidad de:

- Definir el ejercicio de planeación de la Cuenca Hidrográfica a través del Plan de Manejo de la Cuenca Hidrográfica en adelante, POMCA, como instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de acciones y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura fisicobiótica
- Incorporar la gestión del riesgo en los POMCA conforme las directrices y orientaciones metodológicas planteada en la Guía Técnica para la Formulación de POMCAS adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS mediante resolución 1907 del 27 de diciembre de 2013, específicamente su anexo B.
- Propender por la incorporación de la determinantes ambientales fijadas en dicho instrumentos en los planes de ordenamiento territorial
- Articulación de acciones determinadas para la gestión del riesgo de desastres, de los POMCAS, con los demás instrumentos de planeación ambiental, del desarrollo y del ordenamiento territorial.

Igualmente, es preciso señalar que el seguimiento a dichos instrumentos de planeación ambiental, es competencia de las autoridades del Sistema Nacional Ambiental– SINA según lo establecido en la Ley 99 de 1993, cuya cabeza de sector corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

### **3.5 Como entidad regional con suficiencia técnica y financiera que debe actuar en el marco del SINA y el SNGRD**

De conformidad con el artículo 23 de la Ley 99 señala la naturaleza jurídica:

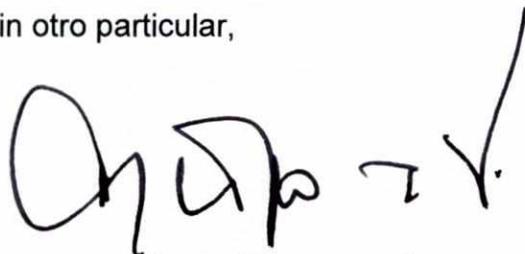
*Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de*

conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

Y, en correspondencia con los principios de coordinación, concurrencia subsidiariedad, planteados por la Ley 1523 las CAR tienen el deber de contemplar en los planes e instrumentos que concretan las políticas, objetivos, y estrategias institucionales para cumplir con sus funciones de ley, (Plan de Gestión Ambiental, Planes de Inversión, Planes de Acción, entre otros) partidas específicas para coadyuvar a la implementación de los procesos de la gestión del riesgo en el territorio de su jurisdicción. y/o plantear la gestión de recursos en cooperación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

De igual manera, se recomienda a las CAR acudir al Fondo de Compensación Ambiental, el cual recauda recursos que tienen como destinación entre otros, la financiación del presupuesto de gastos de inversión, y que serán asignados a través de proyectos presentados por las Corporaciones beneficiarias, previa convocatoria hecha por la Secretaría Técnica del Fondo, los cuales deberán ser evaluados y viabilizados con el apoyo de las áreas técnicas del Ministerio de Ambiente y aprobados por el Comité del Fondo en concordancia con los recursos disponibles y los criterios establecidos en el reglamento operativo. Por último, se insta a las CAR, la necesidad de adelantar las acciones necesarias para gestionar recursos de cooperación internacional, que también son una fuente de recursos para proyectos orientados a la implementación de los procesos de la gestión del riesgo.

Sin otro particular,



**CARLOS IVÁN MÁRQUEZ PÉREZ**  
Director General - UNGRD

Elaboró: Juan Pablo Jojoa – Claudia Cante / SRR. *cc*

Revisó: Iván Caicedo / Subdirector para la Reducción del Riesgo de Desastres *IC*

Aprobó: Graciela Ustariz Manjarrez-Subdirectora General *GU*