Al Contestar Cite Radicado UNGRD:
2026EE01695
Fecha: 29/01/2026

Bogotá DC,

Señor
DIDIER AUGUSTO RODRÍGUEZ
Oficina de Gestión del Riesgo
Alcaldía De Bucaramanga

ASUNTO: Respuesta a solicitud de concepto jurídico sobre la entrega de ayudas humanitarias a emergencias en zonas con asentamientos ilegales.

TEMA: ASENTAMIENTOS ILEGALES – ocupación ilegal / SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – asistencia humanitaria / GESTIÓN DEL RIESGO – declaratoria de calamidad pública

Cordial Saludo,

Por medio del presente documento, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 14 y el artículo 28 de la ley 1437 de 2011, la Oficina Asesora Jurídica – OAJ de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD emite respuesta a la consulta elevada ante esta dependencia por parte de la Oficina de Gestión del Riesgo de la Alcaldía de Bucaramanga por medio del Consecutivo 2-SIGRD-202511-00106007, allegado a esta entidad el 25 de noviembre de 2025 mediante radicado 2025ER25270.

I. CONSULTA

Se consultó ante este despacho lo siguiente:

¿Es legal hacer entrega de ayudas humanitarias como: kit de aseo, kit de mercado, kit de cocina, colchonetas, frazadas, plástico y láminas de zinc a personas que resulten afectadas con ocasión de emergencias presentadas en Asentamientos Humanos, en el entendido de que se trate de medidas de asistencia humanitaria inmediata destinadas a satisfacer las necesidades inmediatas de la emergencia en la fase de respuesta, aun cuando dichos asentamientos fueron construidos y ocupados de manera ilegal?

¿Bajo qué fundamento legal podría negarse o acceder a la entrega de tejas de zinc en asentamientos humanos en donde sufrieron la pérdida de todo por ocasión de un incendio, precisando que, de autorizarse, se trate de una medida excepcional de asistencia humanitaria inmediata destinada a satisfacer las necesidades inmediatas de la emergencia en la fase de respuesta?

II. ANTECEDENTES:

Los principales antecedentes de este concepto son los siguientes:

Ley 1523 de 2012[1] *"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"*.

Ley 2044 de 2020[2] *"Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"*

Asimismo, se procedió a examinar de manera integral los conceptos jurídicos y técnicos emitidos por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en relación con la entrega de elementos de construcción en asentamientos humanos construidos y ocupados de manera ilegal, invasiones, lotes ilegales y bienes en situación de ocupación, con especial atención al concepto identificado con el radicado No. 2024IE04646 del 18 de julio de 2024, en el cual se analizan los alcances, límites y condiciones bajo los cuales una entidad puede adoptar medidas de carácter humanitario, preventivo o de atención inmediata, precisando que se trata de actuaciones orientadas a satisfacer las necesidades inmediatas de la emergencia en la fase de respuesta, sin que ello implique reconocimiento de derechos de dominio, legalización de asentamientos ni habilitación para la permanencia definitiva en áreas ocupadas al margen del ordenamiento jurídico.

III. 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 todo caso, atendiendo a que en la consulta se solicita manifestarse sobre la viabilidad de una determinación jurídica, debe aclararse que esta dependencia, en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, sólo puede ofrecer elementos de juicio frente a una situación jurídica y no validar ni justificar una decisión administrativa.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

Del contexto fáctico y normativo de la solicitud de consulta y de la pregunta formulada, el problema jurídico a resolver consiste en determinar si:

¿Es jurídicamente procedente la entrega de asistencia humanitaria inmediata, en especial materiales de construcción, como medidas de respuesta destinadas a satisfacer las necesidades inmediatas de la emergencia, a personas damnificadas por emergencias que habitan asentamientos humanos de ocupación ilegal?

V. ANÁLISIS JURÍDICO:

Con el propósito de exponer el marco jurídico que orienta la respuesta a la presente consulta, esta oficina desarrollará un análisis jurídico sobre los siguientes temas: (i) Sobre la autonomía territorial, ii) Sobre las situaciones de riesgo incluidas en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y sus destinatarios y o beneficiarios, y (iii) Respecto a los asentamientos humanos ilegales y la aplicación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Veamos.

[1] https://n9.cl/lb3eg
[2] https://n9.cl/00p2w

Sobre la autonomía territorial

La Constitución Política establece, en su artículo 1, que Colombia es un Estado social de derecho organizado bajo un modelo descentralizado y fundado en el respeto por la dignidad humana. En este marco, el artículo 2 define como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los derechos y proteger a todas las personas en su vida e integridad, mandatos que orientan la actuación de las autoridades públicas.

A su vez, el artículo 287 reconoce a las entidades territoriales autonomía para la gestión de sus propios intereses, autonomía que debe ejercerse en interacción con la Nación conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288. En virtud de este marco constitucional, las entidades públicas están llamadas a ejercer sus competencias de manera armónica, diligente y orientada al cumplimiento de los fines estatales.

Entre los derechos de especial relevancia, el artículo 11 reconoce la inviolabilidad del derecho a la vida; el artículo 49 dispone que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado; y el artículo 51 consagra el derecho a una vivienda digna, como presupuesto básico para la realización de la dignidad humana. De manera complementaria, el artículo 95, numeral 2, impone el deber de obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

En este sentido, la actuación administrativa debe orientarse a la protección integral de la persona y a la adopción de acciones humanitarias que garanticen condiciones mínimas para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, sin que ello implique una enumeración cerrada o restrictiva de los mismos.

Con base en lo anterior, la Ley 1523 de 2012 desarrolló el marco constitucional y creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante SNGRD). Este sistema, definido en su artículo 5 como el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, así como de políticas, normas, procesos, instrumentos y recursos, está orientado a la gestión integral del riesgo en el territorio nacional. Se estructura bajo un enfoque descentralizado y articulado, reconociendo expresamente la autonomía de las entidades territoriales para gestionar los riesgos presentes en su jurisdicción, en concordancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en el artículo 3 de la mencionada Ley.

Estos principios implican que, aunque la gestión del riesgo es una responsabilidad compartida entre los distintos niveles del Estado, corresponde a las entidades territoriales asumir un rol activo y directo en el conocimiento, la reducción y manejo de desastres en su territorio. Asimismo, el artículo

6 dispone que la gestión del riesgo es un proceso social y permanente, reforzando la necesidad de una actuación continua y coordinada por parte de las autoridades territoriales.

De manera específica, el artículo 9 identifica a los gobernadores y alcaldes como integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y el artículo 12 les asigna la responsabilidad de conducir dicho sistema en el ámbito territorial, en su condición de máximas autoridades administrativas. Esta competencia comprende la adopción de decisiones, la coordinación institucional y la ejecución de acciones orientadas a la protección de la población y del territorio, de acuerdo con las particularidades del riesgo existente en cada jurisdicción.

Finalmente, en concreto 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, lo cual implica dirigir la atención a las emergencias de su territorio, y por lo tanto, articular la intervención de los demás miembros del SNGRD.

En consecuencia, la autonomía territorial reconocida a los gobernadores y alcaldes no se limita a una atribución formal, sino que implica la obligación de dar cumplimiento a los procesos de gestión del riesgo de manera efectiva, coordinada y permanente. Dicho cumplimiento debe garantizar la protección integral de la población y orientar todas las decisiones administrativas al respeto y garantía de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política, convirtiendo estos derechos en la guía obligatoria de la actuación territorial.

1. Sobre la gestión del riesgo de desastres - Ley 1523 de 2012.

El artículo 1° de la Ley 1523 de 2012 define la gestión del riesgo de desastres como un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo (identificación y caracterización de escenarios de riesgos, análisis, monitoreo y comunicación de los riesgos)[3], la reducción del riesgo (mitigación, prevención del riesgo y protección financiera)[4] y el manejo de los desastres (respuesta y recuperación post-desastres)[5], con el fin de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

En este contexto, la Ley 1523 de 2012 establece que la gestión del riesgo de desastres se desarrolla frente a la ocurrencia de eventos naturales o antropogénicos no intencionales, los cuales, cuando generan afectaciones significativas sobre las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, pueden dar lugar a la configuración de las situaciones de calamidad pública, conforme a lo previsto en los artículos 57, 58 y 59 de la misma ley, que disponen:

Ocurrida una calamidad pública, según la magnitud y el alcance de la afectación, corresponde a la autoridad competente, esto es, proceder a su declaratoria, con el fin de activar formalmente las acciones de respuesta, atención y ayuda humanitaria necesarias, sin distinción alguna, de conformidad con los principios de la gestión del riesgo de desastres establecidos en el artículo 3 de la precitada ley, orientadas a la protección de la vida, la integridad y el bienestar de la población afectada y a la mitigación de los efectos derivados del evento ocurrido.

A partir de los enunciados normativos citados y en armonía con la finalidad prevista en el artículo 6 de la Ley 1523 de 2012, se concluye que la política pública de gestión del riesgo de desastres está diseñada para brindar protección a la población asentada en el territorio colombiano, sin introducir diferenciaciones ni requisitos de “títulos”, acreditaciones o calificaciones para acceder a sus medidas, de modo que la sola condición de ser población ubicada en el territorio resulta suficiente para quedar cobijada por el ámbito subjetivo de protección; en consecuencia, ante la configuración de una declaratoria de situación de desastre o calamidad pública, cualquier persona que ocupe el territorio colombiano puede ser destinataria de los procesos de gestión del riesgo de desastres,

[3] Ley 1523 de 2012. Artículo 4. Numeral 7
[4] Ley 1523 de 2012. Artículo 4. Numeral 21
[5] Ley 1523 de 2012. Artículo 4. Numeral 15

especialmente, en los casos de respuesta, la cual está definida en el numeral 24 del artículo 4° de la Ley 1523 de 2012, como la:

> *"Ejecución de las actividades necesarias para la atención de la emergencia como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros. La efectividad de la respuesta depende de la calidad de preparación".*

2. **Respecto a los asentamientos humanos ilegales y la aplicación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.**

Ley 2044 de 2020 *"Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"* establece en su artículo 2 las siguientes definiciones:

> *"Asentamiento humano ilegal consolidado: Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado el conformado por una vivienda o más, que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero sus construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.*
>
> *Asentamiento humano ilegal precario: Se entiende por asentamiento humano ilegal precario el conformado por una vivienda o más, que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística."*

En relación con este fenómeno, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-020 de 2023, revisó la expropiación por vía administrativa establecida en el parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044, en donde resaltó que las construcciones ubicadas en predios públicos o privados sin anuencia del propietario y carentes de legalidad compromete el derecho fundamental de propiedad privada del artículo 58 de la Constitución, en tanto este ampara la propiedad y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles frente a afectaciones indebidas.

En esa misma línea, al abordar la dimensión de planeación urbanística, la Corte recordó el deber municipal derivado del artículo 311 constitucional, según el cual corresponde al municipio ordenar el desarrollo de su territorio y asegurar, entre otros cometidos, la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras que impulsen el progreso local, lo que se instrumenta mediante mecanismos de planificación como el Plan de Ordenamiento Territorial, que conforme al artículo 9 de la Ley 388 de 1997 deben adoptar municipios y distritos para orientar y ordenar el territorio municipal.

De otra parte, en la Sentencia T-417 de 2015, la Corte Constitucional se refirió a los asentamientos ilegales como procesos urbanísticos que no satisfacen los requisitos legales aplicables a la construcción, identificando, entre otras modalidades, los denominados "barrios piratas", promovidos por urbanizadores ilegales que enajenan

suelo sin infraestructura vial ni de servicios públicos, y las “invasiones” en predios fuera del control de sus propietarios, fenómeno asociado con especial frecuencia a población víctima del desplazamiento forzado.

A partir de ello, la Corte advirtió la carga que enfrentan los entes territoriales para armonizar las necesidades de vivienda de población vulnerable con las determinantes del ordenamiento territorial, en la medida en que la ocupación ilegal suele localizarse en zonas no aptas, generando riesgos y obligando a atender impactos como el daño

En ese contexto, señaló que la implementación de programas o proyectos de reasentamiento o reubicación por condiciones de alto riesgo involucra la actuación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Fonvivienda, de conformidad con el Decreto 1921 de 2012, las Resoluciones 502 y 604 de 2012 y el Decreto 1077 de 2015, sin perjuicio de las competencias propias de las entidades territoriales. Asimismo, indicó que las administraciones municipales deben reportar los asentamientos localizados en zonas de alto riesgo al Ministerio para su incorporación en el Inventario Nacional de Asentamientos, conforme a la metodología adoptada mediante la Resolución 0448 de 2014, en aplicación del artículo 218 de la Ley 1450 de 2011 y dentro del marco previsto, entre otras, en las Leyes 2 de 1991, 388 de 1997 y 1523 de 2012.

Así mismo, se trae a colación que la Ley 2079 de 2021 en su artículo 27, específicamente en el numeral 5° reconoce como acción urbanística distrital y municipal la determinación de zonas no urbanizables por riesgo o insalubridad, bajo un enfoque preventivo que exige estudios y medidas de mitigación para asegurar que la vivienda se ubique en suelos aptos. Y, pese a la necesidad de combatir la ilegalidad urbanística, el texto recuerda que la Corte, en la Sentencia C-1189 de 2008, al analizar la prohibición legal de invertir recursos públicos o prestar servicios públicos en invasiones, loteos y edificaciones ilegales, la declaró inexequible tras un juicio de proporcionalidad, al considerar que una proscripción absoluta podía desconocer derechos fundamentales y, en la práctica, impedir intervenciones mínimas indispensables para proteger la vida y asegurar condiciones básicas de dignidad, particularmente respecto de población en situación de especial vulnerabilidad.

Ahora bien, la existencia de asentamientos humanos de ocupación ilegal no excluye, por sí misma, la aplicación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. De conformidad con el artículo 1 la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo de desastres es un proceso social permanente dirigido a la protección de la población, los bienes y el territorio frente a eventos naturales o antropogénicos no intencionales, y se desarrolla a través de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

En ese sentido, cuando en sectores del territorio ocupados por asentamientos humanos ilegales se presenta un evento que, al encontrar condiciones de vulnerabilidad, genera daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, puede configurarse una situación de desastre o calamidad pública, en los términos de los artículos 55 y 58 de la Ley 1523 de 2012. Una vez declarada formalmente dicha situación por la autoridad competente, conforme a los artículos 56 y 57 ibidem, se activa la aplicación plena de los procesos de manejo de desastres, en particular las acciones de respuesta y atención humanitaria inmediata.

La respuesta en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, definida en el numeral 24 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, comprende la ejecución de actividades necesarias para la atención de la emergencia, tales como la evaluación de daños y análisis de necesidades, la provisión de albergues, alimentación, salud, saneamiento básico y demás medidas indispensables para proteger la vida, la integridad y el bienestar de la población afectada. Estas acciones deben adelantarse sin distinción

alguna, de conformidad con los principios de igualdad, protección, solidaridad y precaución consagrados en el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012.

Bajo ese marco, la procedencia jurídica de entregar asistencia humanitaria inmediata en asentamientos ilegales se sostiene, de manera principal, en (i) la regla de igualdad humanitaria de la Ley 1523 (que impide un trato diferenciado meramente por el estatus jurídico del lugar de habitación cuando está en juego la atención en desastre o peligro), (ii) el estándar de calidad-oportunidad-pertinencia-eficacia en la provisión de ayuda humanitaria, como medida de respuesta orientada a satisfacer las necesidades inmediatas de la emergencia, y (iii) el criterio de protección frente al riesgo y a la vulnerabilidad que atraviesa todo el Sistema de Gestión del Riesgo. En términos de fines del Estado, además, resulta concordante que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida y demás derechos y libertades, sin que tal mandato constitucional distinga por la forma de ocupación del suelo, sino por la condición de persona y por la necesidad de protección, lo que permite justificar la entrega de insumos indispensables y temporales para preservar vida, integridad y condiciones mínimas de subsistencia, sin que esa decisión, por sí sola, equivalga a "legalizar" la ocupación.

Lo anterior permite precisar que la intervención del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en contextos de asentamientos de ocupación ilegal se circunscribe exclusivamente a la atención del evento adverso y a la mitigación inmediata de sus efectos sobre la población afectada, una vez se configure la correspondiente declaratoria de desastre o calamidad pública, sin que dicha intervención comporte la asunción de las causas estructurales del asentamiento ni el reemplazo de las competencias propias de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, control urbanístico, política de vivienda o recuperación del espacio público. En ese sentido, la gestión del riesgo opera de manera excepcional y temporal, orientada a la protección de la vida, la integridad y el mínimo vital frente a la emergencia, mientras que las soluciones de carácter permanente o estructural continúan rigiéndose por los regímenes sectoriales y urbanísticos aplicables, de conformidad con la distribución constitucional y legal de competencias.

VI. RESPUESTA

1. ¿Es jurídicamente procedente la entrega de asistencia humanitaria inmediata (kits y elementos de primera necesidad), como medidas de respuesta destinadas a satisfacer las necesidades inmediatas de la emergencia, a personas damnificadas por emergencias que habitan asentamientos humanos de ocupación ilegal?

Sí, es jurídicamente procedente la entrega de asistencia humanitaria inmediata a personas damnificadas por emergencias que habitan asentamientos humanos de ocupación ilegal, una vez se configure y declare una situación de desastre o calamidad pública, en aplicación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Se aclara que tales medidas se entregan para satisfacer las necesidades inmediatas de la emergencia en la fase de respuesta, con alcance excepcional y temporal, y no comportan, por sí mismas, reconocimiento, legalización o consolidación de la ocupación del suelo.

La existencia de asentamientos humanos ilegales no excluye, por sí misma, la aplicación de la Ley 1523 de 2012, cuyo objeto es la protección de la población, los bienes y el territorio frente a eventos naturales o antropogénicos no intencionales. Esta finalidad se encuentra en armonía con los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, que consagran la dignidad humana como principio fundante del Estado Social de Derecho y establecen como fines esenciales del Estado la protección de todas las personas en su vida, honra, bienes, derechos y libertades.

En el plano normativo, la entrega de asistencia humanitaria inmediata a personas damnificadas, en cuanto medida de respuesta destinada a satisfacer las necesidades inmediatas de la emergencia, no se estructura, en principio, como una potestad discrecional condicionada a la legalidad del asentamiento, sino como una actuación material de protección de bienes jurídico-constitucionales (vida, integridad, mínimo vital y dignidad) y de gestión del riesgo, bajo parámetros de igualdad y no discriminación. En esa dirección, la Ley 1523 de 2012 positiviza el Principio de igualdad en materia de atención humanitaria al disponer que "todas las personas naturales tendrán la misma ayuda y el mismo trato" al ser atendidas con ayuda humanitaria en situaciones de desastre o peligro. De manera coherente, no existe una prohibición legal de entregar ayudas humanitarias por el solo hecho de que los damnificados residan en asentamientos de origen u ocupación ilegal, y que condicionar la asistencia a dicha circunstancia sería problemático frente a la igualdad material cuando se trata de necesidades básicas en emergencia.

2. ¿Es jurídicamente procedente entregar láminas de zinc, como medida de respuesta orientada a satisfacer las necesidades inmediatas de la emergencia, a personas damnificadas en el marco de una situación de desastre o calamidad pública, cuando dichas personas habitan asentamientos humanos de ocupación ilegal?

Sí, es jurídicamente posible acceder o negar la entrega de láminas de zinc a personas damnificadas que habitan asentamientos humanos de ocupación ilegal, siempre que la decisión se adopte en el marco de una declaratoria de desastre o calamidad pública, se encuentre debidamente motivada y responda a una ponderación razonable entre el deber de protección inmediata de la población, mediante medidas orientadas a satisfacer las necesidades inmediatas de la emergencia en la fase de respuesta, y las competencias estructurales de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio y control urbanístico.

En efecto, el régimen de gestión del riesgo de desastres faculta a las autoridades para adoptar medidas de respuesta humanitaria inmediata orientadas a la protección de la vida, la integridad y el mínimo vital de las personas afectadas, sin que la ilegalidad urbanística del asentamiento constituya, por sí sola, un criterio automático de exclusión. No obstante, dicha intervención es excepcional, temporal y limitada a la atención de la emergencia y no comporta una solución de las causas estructurales del asentamiento irregular, ni la sustitución de las competencias propias de los entes territoriales, en ejercicio de su autonomía constitucional, para definir políticas de ordenamiento, vivienda, recuperación del espacio público y control del uso del suelo.

En ese contexto, la entrega de láminas de zinc exige un análisis reforzado, en la medida en que puede producir efectos materiales asimilables a reconstrucción o consolidación del asentamiento. Por ello, será jurídicamente procedente acceder cuando, de manera excepcional y con motivación expresa, se acredite que la entrega constituye un medio estrictamente necesario para satisfacer las necesidades inmediatas de la emergencia en la fase de respuesta y garantizar una habitabilidad mínima y transitoria, encaminada a conjurar riesgos inmediatos para la vida o la salud, dejando constancia inequívoca de que la medida no comporta reconocimiento, legalización ni consolidación de la ocupación. A su vez, será jurídicamente procedente negar cuando se establezca que el suministro desborda la atención humanitaria inmediata, promueve o facilita la permanencia irregular, o cuando existan alternativas institucionales idóneas que aseguren la protección efectiva sin comprometer el orden territorial, sin perjuicio del deber estatal de adoptar otras medidas de protección oportunas y eficaces. En particular, la decisión sobre la entrega debe derivarse de los hallazgos de la EDAN (Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades), que permite objetivar la necesidad y reducir márgenes de discrecionalidad en la definición y cuantificación del apoyo.

En conclusión, la decisión de acceder o negar la entrega de láminas de zinc en asentamientos de ocupación ilegal no puede fundarse en una prohibición absoluta ni en la sola ilegalidad del asentamiento, sino que debe responder a un juicio concreto de finalidad, necesidad y proporcionalidad, que armonice el deber de asistencia humanitaria con la autonomía territorial y las obligaciones estructurales de los entes territoriales frente a la gestión del territorio y la superación de situaciones de ocupación irregular, en el entendido de que, de accederse, la medida debe justificarse como estrictamente necesaria para satisfacer necesidades inmediatas de la emergencia en la fase de respuesta, sin implicar reconocimiento, legalización o consolidación del asentamiento. Asimismo, una negativa que, en atención a las condiciones fácticas verificadas, exponga a la población a riesgos mayores podría comprometer el principio de precaución y el estándar de no regresividad en la protección de derechos fundamentales, especialmente en contextos de vulnerabilidad extrema.

Finalmente, no sobra poner de presente los riesgos que podrían derivarse de la aplicación práctica del criterio expuesto en el concepto si, aun en ausencia de declaratoria formal de calamidad o desastre, se entregan materiales, no se deja trazabilidad documental clara de la excepcionalidad, temporalidad y finalidad humanitaria o se entregan elementos de construcción sin alternativas complementarias (albergue temporal, reubicación, etc.) en zonas catalogadas como de alto riesgo no mitigable, ya que en estos casos la decisión podría ser cuestionada no por violar la Ley 1523, sino por invadir competencias urbanísticas o facilitar la permanencia irregular.

***

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, y por lo tanto no son de obligatorio cumplimiento, constituyéndose en criterios orientadores, por lo que, no pueden considerarse una justificación, ni menos aún una autorización para la toma de decisiones de las autoridades consultantes.

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

Analizó y elaboró: Johanna Sanabria/ Abogada / Contratista OAJ – FNGRD
Karen Muñoz / Abogada / Contratista OAJ – FNGRD
María Elvira Guerra / Abogada / Contratista OAJ – FNGRD
Revisó y aprobó: Manuel Restrepo / / Asesor / Contratista OAJ – FNGRD
Camilo Torres / Asesor / Contratista OAJ – FNGRD

Anexos: 2024IE04646 del 18 de julio de 2024

Archivado en: Z:\4. DOCUMENTOS DE APOYO\OFICIOS ELABORADOS POR LA OAJ\OFICIOS 2026