

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00048752
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

Bucaramanga, junio de 2025

Doctor  
**DIDIER AUGUSTO RODRÍGUEZ**  
Profesional Universitario Oficina de Gestión del Riesgo del Municipio de Bucaramanga  
Correo Electrónico: [darodriguezl@bucaramanga.gov.co](mailto:darodriguezl@bucaramanga.gov.co)  
E.S.D

**Asunto: Solicitud concepto jurídico sobre utilización de predios con destinación a reubicación temporal Ágoras- con ocasión de emergencia y desastre consecutivo No. 2-SIGRD-202505-000408012**

Cordial Saludo,

En atención a la solicitud elevada por usted, me permito rendir **CONCEPTO JURÍDICO** en relación a la utilización de las ágoras del Municipio en situaciones de emergencia de desastre, en los siguientes términos:

## I. DE LA SOLICITUD PLANTEADA

Se solicita se emita concepto jurídico sobre, si ante la ocurrencia de una emergencia que requiera albergues temporales mientras se da el respectivo trámite de subsidio de arriendo, la Oficina de Gestión de Riesgo y Desastre del Municipio de Bucaramanga, está facultada para utilizar las "ágoras" del municipio, con el propósito de albergar temporalmente a las personas que por algún motivo de riesgo y desastre tuvieran que desalojar y en ese sentido deban ser acogidas temporal.

Así las cosas, procede el Despacho a realizar el análisis de la solicitud con base en los siguientes:

## II. CONSIDERANDOS

Debe señalarse que, las ágoras municipales son espacios públicos de los barrios y comunas diseñados para la participación ciudadana, el encuentro social, la cultura y la integración familiar. Estas son espacios de encuentro de liberación y concertación para plantear cómo crear, priorizar iniciativas y propuestas que incidan en la construcción y seguimiento, evaluación de políticas, programas y proyectos. El propósito de estos lugares es establecer y garantizar que la ciudadanía pueda disfrutar de ambientes amables y cómodos donde puedan realizar diferentes actividades de sano, esparcimiento e integración comunitaria.

Las Ágoras del municipio de Bucaramanga garantizan un espacio amplio y cómodo para realizar actividades de sano esparcimiento al colectivo ciudadano y, a su vez permiten al Municipio de Bucaramanga realizar la oferta social, cultural y deportiva del gobierno local. Han sido normativizadas en el Reglamento Interno de las ágoras, en el mismo, se encuentran aspectos relevantes para dilucidar en la presente consulta y sustentan el sentido de la respuesta que en este escrito se está emitiendo.

Conforme al Reglamento Interno de las Ágoras adoptado en el municipio aplica a todas aquellas ágora cuya titularidad recae en el ente territorial y que conforme dicho reglamento, son administradas por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Bucaramanga, al tenor de lo dispuesto en su artículo 1 tenemos que:

### ***"Capítulo I. Naturaleza y Principios Generales.***

***Artículo 1: Las Ágoras de Bucaramanga son un programa liderado por la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de Bucaramanga cuyo fin es servir al colectivo***

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00048752
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

*ciudadano para que amigos, familiares y vecinos disfruten de un espacio amplio y cómodo en el que puedan realizar reuniones barriales y a su vez la Alcaldía de Bucaramanga pueda ejecutar su oferta social, cultural y deportiva del gobierno local.*

*Los servicios que prestan las Ágoras serán permanentes de lunes a viernes de 8:00 am a 12:00m y 2:00 pm a 6:00 pm y el sábado de 8:00am a 12:00m. En las Ágoras los ciudadanos podrán disfrutar de una biblioteca pública, internet de alta velocidad, dotación lúdica y deportiva y mobiliario de uso público y gratuito, en estos espacios se realizarán actividades recreativas y educativas dirigidas por instituciones públicas, como conciertos, exposiciones artísticas, Cineclub, Club de Lectura, ferias de empleo, talleres formativos, capacitaciones múltiples, clases de gimnasia, yoga y Pilates, entre otras similares. Este manual aplicará en cualquier situación y las actividades se realizarán en forma presencial y/o virtual.*

*De la citada disposición se tiene que, las ágoras tienen unos usuarios definidos, un horario y unos servicios que se garantizan; así mismo, que existe una dotación encaminada al disfrute del usuario consistente en una biblioteca pública, dotación lúdica, deportiva y mobiliario de uso público y gratuito.*

Lo anterior se ratifica en el artículo 16 del Reglamento Interno de las ágoras que señala:

**“Artículo 16. Equipamiento del Programa Ágoras:** *Las Ágoras cuentan, además de sus instalaciones en buen estado, con computadores, video beam, mesas, sillas, bibliotecas para niños y adultos, colchonetas, mesas de ping pong, raquetas de ping pong, cajas bolas ping pong, fútbolín, bandas elásticas, balones terapéuticos, colchón tipo yoga y libros”.*

En lo que corresponde a los usuarios de las ágoras, el artículo 4 del Reglamento Interno establece:

**“Artículo 4. De los usuarios:** *Es usuario del Programa Ágoras aquella persona natural que se beneficia con la participación directa en las actividades artísticas, culturales, deportivas y sociales que se ejecuten dentro de la oferta institucional en las instalaciones ubicadas en los diferentes barrios del municipio, bajo los principios del buen trato, respeto e igualdad”.*

Para cerrar este apartado normativo resulta relevante destacar la disposición que prescribe los derechos de la administración municipal frente a las ágoras en los siguientes términos:

**“Artículo 12: Derechos de la administración municipal:** *Hacer uso de las instalaciones de las Ágoras para realizar capacitaciones y llevar la oferta institucional al servicio de la comunidad.*

**PARAGRAFO:** *En caso de presentarse alguna actividad o evento que se programe por parte de la Alcaldía de Bucaramanga a través de sus dependencias prima sobre cualquier otro evento programado”.*

De los mencionados artículos puede inferirse que, al momento de reglamentarse el uso de las ágoras no se contempló en forma alguna la posibilidad de hacer uso de tales instalaciones para actividades, eventos o reuniones diferentes a las contempladas en tal cuerpo normativo, aspecto que encuentra razón y justificación en que, con un importante esfuerzo institucional e inversión de recursos surgió este servicio social ante las importantes limitaciones que la ciudad de Bucaramanga presenta en términos de la relación área en metros- espacio público vs espacio privado-habitantes del municipio-.

Las ágoras con las que cuenta actualmente el municipio en los diferentes barrios son espacios donde se realizan actividades educativas y recreativas dirigidas por instituciones públicas para la comunidad, en el marco de lo que corresponde al desarrollo comunitario. En estos espacios se pueden realizar actividades recreativas tales como exposiciones

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00048752
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

artísticas, culturales, cine, club de lectura, feria de empleo, talleres, formativos, capacitaciones, múltiples clases de gimnasia, yoga entre otras.

Ahora bien, un importante número de ágoras de la ciudad se encuentran ubicadas materialmente en zonas cercanas a la escarpa o donde existen fenómenos de remoción de masas y otros riesgos que pueden amenazar a la ciudadanía.

Aclarado lo anterior y teniendo en cuenta el alcance de la solicitud, debe señalarse que la Ley 1523 de 2012, consagra la política nacional de gestión del riesgo de desastres y la medidas que deben ser implementadas por las entidades territoriales para dar respuesta a las emergencias por desastres, en su artículo 3 establece los principios que orientan la gestión del riesgo así:

**“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS GENERALES.** *Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:*

**1. Principio de igualdad:** *Todas las personas naturales tendrán la misma ayuda y el mismo trato al momento de atenderseles con ayuda humanitaria, en las situaciones de desastre y peligro que desarrolla esta ley.*

**2. Principio de protección:** *Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados.*

**3. Principio de solidaridad social:** *Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.*

**4. Principio de autoconservación:** *Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social.*

**5. Principio participativo:** *Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.*

**6. Principio de diversidad cultural:** *En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma.*

**7. Principio del interés público o social:** *En toda situación de riesgo o de desastre, el interés público o social prevalecerá sobre el interés particular. Los intereses locales, regionales, sectoriales y colectivos cederán frente al interés nacional, sin detrimento de los derechos fundamentales del individuo y, sin demérito, de la autonomía de las entidades territoriales.*

(...).”

De los principios generales que orientan la gestión del riesgo son de gran relevancia para el presente concepto los siguientes: i) El principio de protección, ii) El principio de solidaridad social, iii) El principio participativo y iv) El principio del interés público o social. En consideración a que conforme a ellos, los residentes del municipio deben ser protegidos por las autoridades locales en su vida e integridad física, mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos y ante posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o que interfieran o que infieran daño a los valores enunciados.

Así mismo, todas las personas naturales y jurídicas, en virtud de la solidaridad social, sean estas últimas de derecho público o privado, deben apoyar con acciones humanitarias las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00048752
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

En atención al principio participativo, el sistema municipal de gestión de riesgo de desastres, contempla deberes de las autoridades y entidades involucradas en el mismo tendientes a reconocer, facilitar, promover la organización y la participación de las comunidades y asociaciones de diferente naturaleza, en el tema de la gestión del riesgo y desastres a nivel municipal. De ahí que, en virtud de dicho principio, surja el deber de las personas de hacer parte del proceso de gestión del riesgo en la respectivas comunidades, y finalmente en lo que refiere al principio de interés público social, resultando relevante en la medida que en toda situación de riesgo desastre, el interés público o social prevalece sobre el interés particular.

Aunado a lo anterior se tiene que, el artículo 4 de la Ley 1523 de 2012<sup>1</sup> establece las definiciones directamente relacionadas con el interrogante que se ha formulado, siendo la primera definición que nos interesa, la que hace referencia al análisis y evaluación del

<sup>1</sup> Artículo 4°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:  
(...)

**4. Análisis y evaluación del riesgo:**

*Implica la consideración de las causas y fuentes del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que dichas consecuencias puedan ocurrir. Es el modelo mediante el cual se relaciona la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales y sus probabilidades. Se estima el valor de los daños y las pérdidas potenciales, y se compara con criterios de seguridad establecidos, con el propósito de definir tipos de intervención y alcance de la reducción del riesgo y preparación para la respuesta y recuperación.*

**5. Calamidad pública:**

*Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.*

**8. Desastre:**

*Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.*

**9. Emergencia:**

*Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.(...)*

**11. Gestión del riesgo:**

*Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entendiéndose: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.(...)*

**15. Manejo de desastres:**

*Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entendiéndose: rehabilitación y recuperación.*

**...17. Preparación:**

*Es el conjunto de acciones principalmente de coordinación, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento, centros de reserva y albergues y entrenamiento, con el propósito de optimizar la ejecución de los diferentes servicios básicos de respuesta, 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.*

**18. Prevención de riesgo:**

*Medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible.*

**...24. Respuesta:**

*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.*

**25. Riesgo de desastres:**

*Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un periodo de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad.*

(...)"

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00048752
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

riesgo, ello, en la medida en que la consideración de las causas y fuentes de riesgo y la probabilidad de qué dichas consecuencias puedan ocurrir y alcancen la entidad de emergencia o desastre, son un aspecto de absoluta relevancia para la planificación del sistema local de la gestión del riesgo.

El análisis y la evaluación, es el modelo mediante el cual se relaciona la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de qué se determine efectivamente cuál va a ser la consecuencia o efecto social económico ambiental y las probabilidades de qué este ocurre; debe contener una estimación del valor de los daños y de las pérdidas potenciales de carácter económico, humano, y debe compararse con criterios de seguridad que se encuentran establecidos en la ley y en las normas locales, precisamente con el propósito de definir los tipos de intervención que habrán de realizar las autoridades locales, el alcance de la misma, la intervención para reducir el riesgo de que se generen, y la respuesta efectiva ante la ocurrencia de la situación que genere una afectación a la población.

Una segunda definición que nos resulta relevante, es la que refiere a la calamidad pública, esta resulta de importancia en la medida en que las acciones de respuesta que debe desarrollar la autoridad local, emergen en virtud de la misma, es decir, de la calamidad, bien sea por una emergencia o desastre, o por la necesidad de rehabilitación y reconstrucción. Se entiende la calamidad como el resultado que desencadena la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos, no intencionales que al encontrar condiciones propias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daño o pérdidas humanas de carácter material, económico o ambiental, generando una alteración intensa grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población en el respectivo municipio.

Ahora bien, en cuanto a la noción de desastre nos resulta relevante en la medida que, siendo el resultado que desencadena la manifestación también de uno o varios eventos naturales antropogénicos, no intencionales que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de los servicios o los recursos ambientales causa daños o pérdidas humanas, materiales económicas o ambientales, generando también una alteración intensa grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, exige del Estado y del sistema local, ejecutar acciones de respuesta a las emergencias, acciones de rehabilitación y acciones de reconstrucción por desastre

El tercer concepto que nos resulta asociado, es el de emergencia que es aquel que también exige una respuesta inmediata de las instituciones del Estado, de los medios de comunicación y de la comunidad general. Está a diferencia de las anteriores es una situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad causada por un evento adverso o por la eminencia que obliga una reacción de carácter inmediato de parte de las autoridades locales.

Las tres situaciones antes mencionadas contempladas en la ley, es decir, la calamidad pública, el desastre y la emergencia, tienen diverso tratamiento desde la perspectiva del análisis, la evaluación del riesgo y desde el punto de vista de la gestión del riesgo.

De ahí que, dentro de la gestión del riesgo, entendido como el proceso de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, para impedir o evitar que se genere, o para intentar que se reduzca, o para lograr que se controle cuando ya existe, o para prepararse y manejar las situaciones de desastre-calamidad y/o emergencia. Así como para adoptar posteriormente a la ocurrencia de una situación de riesgo, la correspondiente recuperación, entiéndase, rehabilitación y reconstrucción como las acciones que están contempladas dentro del marco de la gestión del riesgo que tienen

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00048752
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

el propósito de contribuir a la seguridad, bienestar y calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible.

En ese orden de ideas, al momento de manejar en un momento dado una situación de las que se generan la emergencia, el desastre, o la calamidad pública serán puntos central, el análisis y la evaluación que se hubiese definido frente a aquellas situación que origina el desastre o las acciones contempladas dentro de la gestión del riesgo y la efectiva y eficaz, realización de las mismas a efectos precisamente de evitar, impedir, reducir o controlar la ocurrencia del riesgo que se vuelve emergencia, desastre o calamidad.

El interrogante elevado encuentra respuesta a partir de las definiciones que se han entregado en el presente concepto, en la medida en que, identificados los riesgos de emergencia, desastre, o calamidad pública a través de los instrumentos locales que se deben elaborar en cumplimiento de la Ley 1523 de 2012, se puede identificar los daños o pérdidas potenciales, que pueden presentarse ante eventos físicos o peligrosos, bien sea de origen natural o de origen socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano, no intencionales, los cuales se deben analizar en un periodo de tiempo específico y dan lugar a determinar la vulnerabilidad de los elementos de exposición a la población y a los bienes.

Precisamente, los instrumentos locales deben plantar las acciones, la preparación, la prevención frente a riesgos de desastres y la respuesta que se debe dar por las autoridades locales involucradas en la gestión del riesgo.

Así las cosas, en lo que tiene que ver con el uso de la denominadas ágoras municipales como respuesta a la ocurrencia de una situación que consolida el riesgo, es decir, que se puede volver una calamidad, emergencia o desastre, el uso de los espacio público o privado va a depender materialmente, no de la respuesta que la autoridad realice in situ, sino de la preparación y de la prevención del riesgo que se haya dispuesto en los instrumentos locales, pues es en ellos donde se deben contemplar acciones de coordinación ante la situación.

Dentro de toda esta actividad, los albergues implican un elemento central porque estos son los puntos precisamente de ubicación de las personas que resultan afectadas, pero las acciones de preparación deben estar contempladas en los respectivos instrumentos, sin embargo, es importante precisar que, las acciones de preparación en principio deben considerar espacios de albergue que cuenten con la debida infraestructura, garantía de servicios públicos de saneamiento básico y la adecuación para poder precisamente recepcionar a la población que resulte afectada en una situación de emergencia ante un riesgo ante un desastre y/o calamidad, etc.

Esta preparación deriva de la prevención que se haga del riesgo, en tanto esta contiene las medidas y acciones de la intervención restrictiva y prospectiva que con anticipación debe adoptar la autoridad local para evitar que se genere el riesgo. Asimismo, para neutralizar una amenaza, una vulnerabilidad o una exposición que genere un riesgo deben efectivamente contemplarse en las normas locales para lo cual la ley ha dispuesto la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial.

En virtud de ello, se debe reglamentar el uso y la ocupación del del suelo, en forma segura y sostenible, este conjunto de acciones materializa finalmente lo que es el sistema de gestión del riesgo, una vez efectuada esa preparación por las autoridades locales y materializada en instrumentos, es donde se establece la respuesta que se debe dar materialmente ante a aquel evento en el cual no se pudo limitar el riesgo y se generó entonces la emergencia, la calamidad, el desastre, etc.

La respuesta, si bien consiste en actividades necesarias para atender la emergencia y lo que implica la misma, es decir, garantizar accesibilidad y protección de la población afectada, implica como necesario señalar que, la efectividad de la respuesta depende de la calidad de la preparación y la calidad de esta depende de la adecuada gestión de los instrumentos locales del sistema de gestión del riesgo.

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00048752
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

Bajo ese contexto, el uso de las ágoras no constituye una primera forma de respuesta para dar albergue a la población afectada por una situación calamitosa, en la medida que dentro de los instrumentos que se deben consagrar a nivel local, se deben prever otro tipo de inmuebles, que pueden dar albergue a la población afectada, debido al alcance de lo que son las ágora municipales, las cuales en principio no se observan como infraestructuras debidamente adecuadas o objetivizadas para dar lugar a respuesta en perspectiva de albergue frente a la situación de emergencia, calamidad o desastre.

La limitación del uso de las Ágoras Municipales en Bucaramanga, para ser usados como albergues en atención de desastres-calamidad o emergencia, encuentra varias razones, que se relacionan con normativas de seguridad, de accesibilidad y urbanísticas, posibles causas de esta limitación son:

1. De acuerdo con la Ley 1523 de 2012, que regula la gestión del riesgo de desastres en Colombia, los albergues temporales deben cumplir con ciertos estándares definidos por las autoridades competentes en emergencias y desastres. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) tiene protocolos claros sobre la infraestructura que se debe utilizar para la atención de desastres. Estos incluyen criterios como las condiciones sanitarias, accesibilidad, adecuación estructural, capacidad de evacuación, entre otras. Si las Ágoras Municipales no cumplen con estas normativas, no pueden ser usadas como albergues.

En el mismo sentido, el Decreto 1076 de 2015, que reglamenta aspectos de la Ley 1523 de 2012, especifica que el Plan Nacional de Gestión del Riesgo debe tener en cuenta las condiciones de infraestructura, y designa a las autoridades locales para que establezcan centros de acopio y albergues temporales con una infraestructura adecuada para la atención de la población.

El Artículo 2.2.5.1.1.3.2.1. Condiciones de albergue temporal señala que deben contar con infraestructura adecuada que incluya condiciones de salubridad y seguridad, espacios para el alojamiento de las víctimas, y accesibilidad para personas con movilidad reducida. Dado que las Ágoras Municipales de Bucaramanga están diseñadas para actividades culturales, recreativas y comunitarias, su estructura no está orientada a cumplir con los requisitos exigidos para un albergue de emergencia en términos de higiene, accesibilidad y seguridad.

2. Las Ágoras Municipales en Bucaramanga, como otros espacios públicos, tienen un destino específico dentro del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), normas urbanísticas y los planes de manejo de cada infraestructura pública. Su diseño y uso están destinados a actividades culturales, recreativas o comunitarias. Esto significa que su adecuación para albergar a personas de manera temporal, como en un albergue, no siempre es viable sin una readecuación física y legal.
3. Las Ágoras Municipales según el Reglamento Interno adoptado por el Municipio de Bucaramanga, están pensadas para actividades de tipo cultural o social. De ahí que no están equipadas ni diseñadas para cumplir con las condiciones mínimas de seguridad e higiene necesarias en situaciones de desastre. Las características de un albergue incluyen espacios para la higiene básica (baños, duchas, etc.), condiciones de ventilación y calefacción adecuadas, acceso adecuado para personas con movilidad reducida, entre otras. Si estas condiciones no están contempladas en el diseño original de las Ágoras, podría ser riesgoso usarlas como refugio en situaciones de emergencia-calamidad o desastre.
4. En este sentido, Bucaramanga, como ciudad con un enfoque en la gestión del riesgo, se debe contar con espacios específicos para atender emergencias-calamidad o desastre, con los albergues temporales, que deben ser diseñados, adecuados y gestionados según normas y recomendaciones especializadas.

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00048752
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

Así las cosas, las ágoras Municipales de Bucaramanga prima facie, no pueden usarse como albergues para atención de desastres, principalmente porque no cumplen con los requisitos estructurales, de seguridad y de higiene necesarios para funcionar como refugio temporal en una emergencia, aunado a que según su reglamentación no están destinadas para tal fin; pues para ello, existen otras instalaciones que están mejor adecuadas o pueden ser readecuadas según los protocolos establecidos para la gestión de desastres.

La Corte Constitucional ha reiterado en varias sentencias la necesidad de que los albergues en situaciones de desastre deben garantizar condiciones mínimas de seguridad, higiene y accesibilidad, y ha establecido que los gobiernos locales deben tener infraestructura adecuada para estas situaciones.

La Corte Constitucional en Sentencia C-030 de 1996, enfatizó que las infraestructuras públicas deben ser utilizadas en situaciones de emergencia únicamente cuando cumplen con estándares básicos de seguridad, salud pública, y accesibilidad. La Corte destacó:

*"El uso de ciertos edificios y espacios públicos para albergues debe estar limitado a aquellos que han sido preparados y certificados para ser seguros y accesibles. En este caso, los centros de evacuación deben ser evaluados según sus características y su capacidad para dar atención a las víctimas."*

En la Sentencia T-131 de 2014, la Corte precisó:

*"Es deber del Estado garantizar que las personas afectadas por un desastre tengan acceso a albergues adecuados que cumplan con los estándares internacionales de seguridad, acceso a servicios básicos, y condiciones mínimas de habitabilidad."*

*"El Estado debe garantizar espacios seguros y adecuados para las víctimas de desastres, conforme a las normas internacionales de derechos humanos, adaptando infraestructuras que ofrezcan condiciones mínimas de habitabilidad y que sean accesibles para las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables."*

En ese orden de ideas, establece la Corte en reiteradas decisiones que, los albergues deben ofrecer condiciones que preserven la salud y seguridad de los afectados.

El Consejo de Estado en Sentencia 2011-00505 (2011), indicó que el uso temporal de espacios públicos debe ajustarse a las necesidades reales del desastre y respetar los derechos fundamentales de las personas afectadas. En este sentido ha señalado:

*"El uso de espacios públicos para emergencias debe estar previsto en los planes de contingencia, y las infraestructuras seleccionadas deben ser capaces de satisfacer las condiciones mínimas para atender a las víctimas, especialmente en términos de higiene, seguridad y accesibilidad."*

No obstante, las ágoras municipales bajo condiciones muy especiales podrían eventualmente ser ocupadas temporalmente como albergues ante determinadas declaratorias de situación de desastre o calamidad pública, eso sí, luego de agotado el uso de todas las otras infraestructuras contempladas como albergues dentro de la gestión del riesgo en los instrumentos territoriales. Lo anterior en consideración a que, son espacios cuya destinación es para servir al colectivo ciudadano para que amigos, familiares y vecinos disfruten de un espacio amplio y cómodo en el que puedan realizar reuniones barriales y a su vez el Municipio de Bucaramanga pueda ejecutar su oferta social, cultural y deportiva del gobierno local.

De ahí que, en el marco de lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley 1523 de 2012 encuentran una limitante adicional en su uso excepcional en cuanto al tiempo, toda vez que, sólo podrían ser ocupadas temporalmente por un tiempo estrictamente indispensable, mientras se reubica a la población afectada y garantizando que se cause el menor daño posible a las mismas.

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00048752
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /


Con base en lo expuesto, solo se considera viable su utilización muy excepcionalmente como albergue, dada la alta intensidad y/o afectación del desastre, emergencia y/o calamidad, ante el agotamiento de los demás instrumentos locales de gestión de riesgo previstos, en los cuales vale señalar que, deben haberse dispuesto otros sitios que cumplan con las condiciones adecuadas para albergar población afectada por desastres, calamidades y/o emergencias, y, ante la insuficiencia de estas o inexistencia de otros sitios que garanticen dichas condiciones y solo podrían usar por un tiempo estrictamente necesario.

Lo anterior teniendo en cuenta que, para acomodar a las personas afectadas, es necesario, no solamente proporcionar un espacio seguro y organizado frente a las personas que pueden ser desplazadas por un desastre, sino que es necesario que los llamados instrumentos locales para la respuesta oportuna y efectiva adoptados por el municipio sean insuficientes, evento en el cual es dable que las ágoras municipales pueden ser utilizadas para la atención de desastres, en la fase de respuesta inmediata; por cuanto, para la fase de recuperación se cuenta con los recursos económicos a través de los cuales se pueden efectivamente garantizar las condiciones de la población desplazada, conforme a las medidas del plan.

En conclusión, las ágoras como primera instancia en criterio de esta dependencia no pueden ser utilizadas como sitios para albergues de emergencia, para ello se debe prever en el plan que se adopte para tal fin otros lugares y, de no ser suficientes para la respuesta inmediata a la emergencia, calamidad o desastre, excepcionalmente pueden ser utilizadas, garantizando en todo caso que no se generen daños en su infraestructura, bienes y demás elementos que la componen

El presente tiene la naturaleza de un concepto jurídico; solamente constituye criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido en su Título II, por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 y no es vinculante.

Atentamente,

  
**PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN**  
Secretaría Jurídica  
Municipio de Bucaramanga

Proyectó: ACLARAR S.A.S - Firma Contratista Externa   
Revisó: Andrés Alfonso Mariño Mesa - Subsecretario Jurídico 