

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2023EE04660

Fecha: 02/05/2023

Bogotá DC,

Doctora

**LAURA ANDREA CHICA DE VOZ**

Secretario de Gobierno Municipal (E)

[secretariadegobierno@turbaco-bolivar.gov.co](mailto:secretariadegobierno@turbaco-bolivar.gov.co)

[deoroangel.sgobierno@gmail.com](mailto:deoroangel.sgobierno@gmail.com)

Turbaco – Bolívar

1. **ASUNTO:** Respuesta derecho de petición con radicado: 2023ER07661
2. **TEMAS:** Declaratoria de calamidad – Requisitos – PAE.
3. **FECHA:** 02/05/2023
4. **CONSULTA:** “Por medio del presente y con el acostumbrado respeto, teniendo en cuenta el marco de la calamidad pública declarada en el Municipio de Turbaco – Bolívar bajo decreto 168 del 09 de noviembre del 2022; sobre la cual se establecieron planes de acción relacionados con la rehabilitación y reconstrucción de diferentes sectores del municipio que se encontraban en riesgo empero que a la fecha se encuentra vencida, de manera comedida me permito solicitar aclaración sobre ¿cuál o cuáles serían las operaciones pertinentes para continuar con la ejecución, suspensión o prorroga de las acciones plasmadas en el decreto referido?, dejando por sentado que actualmente se encuentra una calamidad de carácter nacional declarada con decreto 2113 del 01 de noviembre del 2022”.
5. **ANTECEDENTES:** Una vez hecho el análisis por parte de esta oficina jurídica al cuerpo del texto de la solicitud, podemos determinar que la consulta va encaminada a la ejecución, evaluación y efectos del plan de acción específico —PAE adoptado dentro de la calamidad pública decretada, y el régimen de contratación, sin embargo, se advierte que la solicitud se allega sin ningún soporte.
6. **COMPETENCIA:** La competencia de la Oficina Asesora Jurídica [OAJ] de la UNGRD, para atender peticiones y consultas tiene fundamento en los numerales 1 y 5 del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto Ley 2672 de 2012. En este caso la petición guarda relación con un asunto que es producto de la contratación adelantada por el FNGRD, previa instrucción del Director General de la UNGRD o su delegado, ordenador del gasto del FNGRD en los términos establecidos en el artículo 48 de la Ley 1523 de 2012. En virtud de lo anterior, se advierte que, como el objeto de la consulta guarda relación directa con las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico al ordenador del gasto del FNGRD, esto es al Director General de la UNGRD o su delegado, la OAJ es competente para responder la petición presentada por la Subdirección para el Manejo de Desastres de la UNGRD.

En atención a la solicitud erigida por usted, es necesario mencionar que dentro de las facultades y funciones que contempla esta Oficina se encuentra la de establecer interpretaciones jurídicas respecto de casos específicos con relación a la ejecución de la misión y visión de la Unidad Administrativa Especial (UNGRD) dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD. Lo anterior, de acuerdo con el numeral 1° del artículo 12, modificado por el Art. 3, Decreto Ley 2672 de 2013. En este caso, la petición guarda relación con un asunto que es producto de la contratación adelantada por el FNGRD, previa instrucción del Director General de la UNGRD o su delegado, ordenador del gasto del FNGRD en los términos establecidos en el artículo 48

de la Ley 1523 de 2012. En virtud de lo anterior, se advierte que, como el objeto de la consulta guarda relación directa con las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico al ordenador del gasto del FNGRD, esto es al Director General de la UNGRD o su delegado, la OAJ es competente para responder la petición presentada por la Subdirección General de la UNGRD.

7. **PROBLEMA(S) JURÍDICO(S) A RESOLVER:** Del contexto fáctico y normativo de la solicitud de consulta y de las preguntas formuladas el problema jurídico a resolver ¿cuál o cuáles serían las operaciones pertinentes para continuar con la ejecución, suspensión o prórroga de las acciones plasmadas en el decreto referido?
8. **ANÁLISIS JURÍDICO:** Para resolver el problema jurídico enunciado, este despacho considera necesario abordar los siguientes aspectos: Ámbito de Aplicación y Efectos en el Espacio de la Declaratoria de Calamidad Pública/Concepto / Régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública.

#### a. Precisiones sobre la calamidad pública

El concepto de calamidad pública está definido en el numeral 4º del artículo 4º y en el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012. En dichas disposiciones se afirma que la calamidad pública debe entenderse como 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 [...] 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».

La naturaleza de la calamidad pública responde a la de un instrumento jurídico, con el que cuentan las entidades territoriales para hacer frente a situaciones adversas en las que se materializa un riesgo natural o antrópico no intencional.

En otras palabras, la declaratoria de calamidad pública es una figura jurídica excepcional, que permite a las autoridades del orden territorial, implementar medidas extraordinarias con ocasión de la ejecución de los procesos de gestión del riesgo de desastres, para atender la alteración intensa, grave y extendida de las condiciones de vida y de funcionamiento de los habitantes de la respectiva entidad territorial. Esto en consideración a que las medidas jurídicas ordinarias consagradas en nuestro ordenamiento jurídico son insuficientes para hacer frente a dicha clase de situaciones.

La declaratoria de calamidad pública está reglada en la Ley 1523 de 2012, especialmente, en el artículo 59 de ese cuerpo normativo. En esta disposición, el legislador estableció los criterios que los responsables de los procesos de gestión del riesgo de desastres de las entidades territoriales, deben evaluar a efectos de decidir si hay lugar o no a declarar la calamidad pública en todo o una porción del territorio que comprende su jurisdicción.

Se debe destacar que, si bien es cierto que la declaratoria de la situación de calamidad pública en el territorio jurisdicción de un municipio, distrito o departamento, es potestad del respectivo alcalde o gobernador; no lo es menos que la declaratoria de calamidad pública, además de estar condicionada a la verificación de los criterios señalados en el mencionado artículo 59 [norma que debe armonizarse con los artículos 57 y 56 de la Ley 1523 de 2012], también está condicionada a la existencia de concepto favorable y previo por parte del respectivo Consejo Municipal, Distrital o Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres.

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que una vez identificada la situación de riesgo o su ocurrencia, las autoridades del orden territorial cuentan con un plazo perentorio<sup>1</sup> de dos (2) meses

---

<sup>1</sup> <https://dpej.rae.es/lema/plazo-perentorio> «Plazo perentorio: Plazo conferido para realizar un acto procesal, de modo que el efecto principal de su inobservancia es que precluye el trámite, pasándose, por el impulso de oficio, al trámite siguiente con pérdida de la posibilidad de realizar el acto».

para declarar la calamidad pública en la jurisdicción de su territorio. A su vez, declarada la calamidad pública, las disposiciones y ordenes contenidas en el acto administrativo correspondiente son de obligatorio cumplimiento.

En cuanto a la vigencia de la declaratoria de calamidad pública se refiere, conforme a lo preceptuado en el párrafo del artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, esta podrá declararse por un plazo máximo de seis (6) meses, prorrogables por una sola vez y hasta por el mismo plazo. Para prorrogar la declaratoria de calamidad pública, el alcalde o gobernador requieren de concepto previo y favorable del respectivo Consejo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres.

Declarada la situación de calamidad pública en las entidades territoriales, corresponde a las alcaldías y/o gobernaciones elaborar el Plan de Acción Específico para la Recuperación. En ese documento deben constar las acciones específicas que se deben adelantar para llevar a cabo a la recuperación y rehabilitación de las áreas afectadas por la materialización del riesgo de desastre. El Plan de Acción Específico para la Recuperación es de obligatorio cumplimiento tanto para las autoridades públicas, así como para los particulares que concurren a su ejecución. Las entidades territoriales, por conducto de sus oficinas de planeación, deben adelantar labores de seguimiento y evaluación de la ejecución y cumplimiento del Plan de Acción Específico para la Recuperación.

Finalizada la vigencia de la declaratoria de calamidad pública o su prórroga previo concepto favorable del Consejo Municipal, Distrital o Departamental de Gestión del Riesgo, según el caso, corresponde los alcaldes y/o gobernadores decretar el retorno a la normalidad de acuerdo a la preceptuado en el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012.

No obstante, el retorno a la normalidad, en principio, no implica la finalización de la ejecución del Plan de Acción Específico para la Recuperación. Esto, habida cuenta de que la autoridad local fue facultada por el ordenamiento jurídico para determinar la continuidad en la aplicación del régimen especial para situaciones de desastre o calamidad pública contemplado en la Ley 1523 de 2012, con ocasión de las tareas o acciones en ejecución o pendientes de ejecución para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas por la materialización del riesgo de desastre.

El régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública, en virtud del principio de legalidad, solamente puede emplearse para ejecutar aquellas actividades contenidas en el Plan de Acción Específico para la Recuperación y que no fueron culminadas o que no inició su ejecución durante la vigencia de la declaratoria de calamidad pública o su prórroga.

Lo anterior implica que, conforme lo dispone el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, si la autoridad competente no dispone el empleo del régimen especial para situaciones de desastre o calamidad pública cuando decreta el retorno a la normalidad, las entidades públicas no podrán acudir a las disposiciones de ese régimen para continuar ejecutando el Plan de Acción Específico para la Recuperación. En esa situación, las autoridades públicas deberán acudir a las medidas y/o figuras jurídicas que de ordinario se emplean en el ejercicio de la función pública, para continuar con la ejecución del citado plan.

## II. Del Plan de Acción Específico y del Retorno a la Normalidad

Frente al Plan de acción específico para la recuperación, el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, estableció lo siguiente:

*«... **Artículo 61.** Plan de acción específico para la recuperación. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.*



*Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen.*

**Parágrafo 1°.** *El plan de acción específico, en relación con la rehabilitación y la reconstrucción, deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente en armonía con el concepto de seguridad territorial.*

**Parágrafo 2°.** *El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuando se derive de una declaratoria de desastre. Por las oficinas de planeación o entidad o dependencia que haga sus veces, dentro del respectivo ente territorial, cuando se trate de declaratoria de calamidad pública; los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.»*

Significa lo anterior, que el Plan de Acción Específico forma parte integral del decreto de calamidad pública, y el mismo puede ser modificado mientras esté vigente la declaratoria.

Respecto al término de la declaratoria de calamidad pública y retorno a la normalidad, el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, señala:

*«... **Artículo 64.** Retorno a la normalidad. El Presidente de la República, previa recomendación del Consejo Nacional, decretará que la situación de desastre ha terminado y que ha retornado la normalidad. Sin embargo, podrá disponer en el mismo decreto que continuarán aplicándose, total o parcialmente, las normas especiales habilitadas para la situación de desastre, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción.*

*Cuando se trate de declaratoria de situación de calamidad pública, previa recomendación del consejo territorial correspondiente, **el gobernador o alcalde, mediante decreto, declarará el retorno a la normalidad y dispondrá en el mismo cómo continuarán aplicándose las normas especiales habilitadas para la situación de calamidad pública, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción** y la participación de las entidades públicas, privadas y comunitarias en las mismas.*

**Parágrafo.** *El término para la declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder de seis (6) meses para la declaratoria de calamidad pública y de doce (12) meses para la declaratoria de situación de desastre, en estos casos, podrá prorrogarse por una vez y hasta por el mismo término, previo concepto favorable del Consejo Nacional o territorial, para la gestión del riesgo, según el caso. Los términos comenzarán a contarse a partir del día siguiente de la expedición del decreto presidencial o del acto administrativo que declaró la situación de desastre o calamidad pública». Subrayado y negrilla fuera de texto.*

**9. RESPUESTA A LOS INTERROGANTES PLANTEADOS:** De lo anteriormente expuesto, se concluye que las operaciones pertinentes para continuar con la ejecución, suspensión o prórroga de las acciones plasmadas en el Decreto 168 del 09 de noviembre de 2022, el cual se encuentra vencido según lo manifestado en su solicitud, son las establecidas en el inciso segundo de la Ley 1523 de 2012, esto es:

*Cuando se trate de declaratoria de situación de calamidad pública, previa recomendación del consejo territorial correspondiente, **el gobernador o alcalde, mediante decreto, declarará el retorno a la normalidad y dispondrá en el mismo cómo continuarán aplicándose las normas especiales habilitadas para la situación de calamidad pública, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción** y la participación de las entidades públicas, privadas y comunitarias en las mismas.*

La presente posición jurídica se suscribe en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, en virtud del cual, los conceptos emitidos por las autoridades no serán de obligatorio cumplimiento, constituyéndose simplemente en un criterio orientador.



Atentamente,

**CHRISTIAN FERNANDO JOAQUI TAPIA**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD

Elaboró: Alvaro José Concha Sandoval / Abogado contratista OAJ

Revisó y aprobó: Christian Fernando Joaqui Tapia / Jefe OAJ

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

