

2023IE06258

COMUNICACIÓN INTERNA

PARA: DAYANA CAROLINA HERAZO
Subdirectora (E) para el Manejo de Desastres

DE: DIANA PAOLA ARIZA DOMÍNGUEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

- 1. ASUNTO:** Respuesta a su Solicitud Concepto Jurídico Subsidios de Arriendo.
- 2. TEMA:** Aplicabilidad de las Resoluciones 0908 de 2016 – Resolución 087 de 2023 y Resolución 483 del 24 de mayo de 2023, para reconocimiento de las Subvenciones Económicas de Arrendamiento Temporal.
- 3. FECHA:** 12/09/2023
- 4. CONSULTA:** Mediante comunicación interna 2023IE03466 la Subdirección para el Manejo de Desastres solicita de la Oficina Asesora Jurídica conceptúe sobre aplicación de las Resoluciones 0908 de 2016 – Resolución 087 de 2023 y Resolución 483 del 24 de mayo de 2023, Subvención Económica de Arrendamiento Temporal, así:

«Concepto 1. Teniendo en cuenta que varios de estos Municipios han realizado ante la UNGRD solicitud de prórroga para la continuidad del apoyo económico, y que la mayoría de dichas prórrogas corresponden a periodos de arrendamiento comprendidos entre el mes de febrero a mayo del presente año, meses en los cuales estaba en vigencia la Resolución 087 de 2023, se solicita de manera urgente, el concepto jurídico donde se aclare bajo qué normatividad deberán realizarse el trámite de dichos pagos, y se aclare el criterio que se tendrá en cuenta para definir la normatividad pertinente (periodo de arrendamiento al que correspondería el pago o fecha de la solicitud, entre otras).

- ✓ *Concepto 2. Los Municipios mencionados en la Tabla N° 1 tienen pendiente el envío de contratos para trámite de subsidios de arriendo correspondientes a las devoluciones hechas por parte de la UNGRD por no cumplir con lo establecido en la Resolución 0908 de 2019, las cuales fueron devueltas en su momento para ser subsanadas y posteriormente enviadas de nuevo por parte del Municipio para el respectivo trámite de pago, por lo cual se solicita de manera urgente, el concepto jurídico donde se aclare bajo qué normatividad deberá realizarse el trámite de pago de las subsanaciones, teniendo en cuenta que corresponden a periodos de arrendamiento anteriores a la entrada en vigencia de la Resolución 0483 de 2023, y así mismo se aclare el criterio*

que se tendrá en cuenta para definir la normatividad pertinente (periodo de arrendamiento al que correspondería el pago o fecha de la solicitud, entre otras).

- ✓ **Concepto 3.** Dentro de los Municipios que vienen recibiendo el apoyo económico de subsidios de arriendo desde vigencias anteriores, se encuentra Rosas – Cauca, por el evento Movimiento en masa ocurrido en abril de 2019 en la Vereda Portachuelo, hasta el mes de enero del presente año, se realizaron los trámites de pago bajo los lineamientos de la Resolución 0908 de 2016, donde el monto mensual del auxilio económico era de \$250.000 pesos m/cte a cada núcleo familiar. En el periodo comprendido entre enero y abril de la presente vigencia, se otorgó el apoyo económico bajo los lineamientos de la Resolución 087 de 2023 con un monto mensual a cada núcleo familiar que oscila entre \$464.000 y \$588.000 pesos mensuales m/cte, por lo que **se solicita de manera urgente, el concepto jurídico donde se determine bajo qué normatividad deberá realizarse el trámite de pago a partir del mes de mayo del presente año.**
- ✓ **Concepto 4.** El Municipio de Magangué ha venido recibiendo el apoyo económico de subsidios de arriendo a los damnificados por la erosión del Barrio Girardot a partir de febrero del año 2021 hasta febrero 2023. En reunión desarrollada el pasado 15 de febrero del presente año con presencia de la Defensoría del Pueblo Regional, Personería y Alcaldía Municipal, Gobernación de Bolívar, comunidad damnificada, entre otros, se pactaron compromisos dentro de los cuales está el pago de ayuda de relocalización transitoria, es decir, bajo la Resolución 087 de 2023 que en ese momento estaba en vigencia, así las cosas el Municipio envió la documentación pertinente bajo lo establecido en dicha Resolución para que sean realizados los trámites de pago a partir de febrero de 2023. **Se solicita de manera urgente, el concepto jurídico donde se determine bajo qué normatividad deberá realizarse el trámite de pago a partir del mes de febrero del presente año, teniendo en cuenta los compromisos pactados bajo la Resolución 087 de 2023.**
- ✓ **Concepto 5.** Teniendo en cuenta la entrada en vigencia de la Resolución 0483 a partir del 24 de marzo de 2023, **se solicita de manera urgente, el concepto jurídico donde se determine bajo qué normatividad deberá realizarse el trámite de pago a partir del mes de junio del presente año, teniendo en cuenta que los anteriores pagos se tramitaron bajo la Resolución 087 de 2023 y que si se tramita bajo los lineamientos de la Resolución 0483 de 2023 el monto de la ayuda económica que recibirá cada núcleo familiar será menor, lo cual generará inconformidades en la comunidad y por ende el ente territorial.**
- ✓ **Concepto 6.** Teniendo en cuenta lo anterior, **se solicita de manera urgente, el concepto jurídico donde se aclare bajo qué normatividad deberá realizarse el trámite de pago de las solicitudes pendientes por aprobar, teniendo en cuenta que tanto las solicitudes como los periodos de arrendamiento corresponden a fechas anteriores a la entrada en vigencia de la Resolución 0483 de 2023, y así mismo se aclare el criterio que se tendrá en cuenta para definir la normatividad pertinente (periodo de arrendamiento al que correspondería el pago o fecha de la solicitud, entre otras).**».

5. **ANTECEDENTES:** Una vez hecho el análisis por parte de esta oficina jurídica al cuerpo del texto de la solicitud del 03 de marzo del año en curso, podemos determinar que la consulta va encaminada a efectos de responder cada uno de los interrogantes expuestos en su escrito, esta oficina considera necesario consultar la normatividad vigente y lo dispuesto en Aplicabilidad de las Resoluciones 0908 de 2016 – Resolución 087 de 2023 y Resolución 483 del 24 de mayo de 2023, para reconocimiento de las Subvenciones Económicas de Arrendamiento Temporal, para luego exponer las consideraciones conclusivas y generales frente a los particulares
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 solicitud presentada por la Subdirección para el Manejo de Desastres de la UNGRD.

7. **PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:** la Subdirección para el Manejo de Desastres solicita de la Oficina Asesora Jurídica conceptúe sobre aplicación de las Resoluciones 0908 de 2016 – Resolución 087 de 2023 y Resolución 483 del 24 de mayo de 2023, Subvención Económica de Arrendamiento Temporal
8. **ANÁLISIS JURÍDICO:** A efectos de responder cada uno de los interrogantes expuestos en su escrito, esta oficina considera necesario consultar la normatividad vigente y lo dispuesto en Aplicabilidad de las Resoluciones 0908 de 2016 – Resolución 087 de 2023 y Resolución 483 del 24 de mayo de 2023, para reconocimiento de las Subvenciones Económicas de Arrendamiento Temporal, Por lo que nos proponemos describir algunos asuntos que son necesarios y se desarrollarán en el siguiente orden: 3.1. Del reconocimiento de subsidios de arrendamiento temporal por parte de la UNGRD; 3.2. De la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo; y 3.3. Del Plan de Acción Específico (PAE).

- i. **Del reconocimiento de subsidios de arrendamiento temporal por parte de la UNGRD**

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, tal y como lo consagra el artículo 366 de la Constitución Política, de manera que define como un objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable, entre otras.

El numeral 3° del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, define el principio de solidaridad social como 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.

El numeral 12° del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, define el principio de Coordinación como *"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"*.

El numeral 13 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012 señala que la *"conurrencia 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"*.

El numeral 14° del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012 señala que el principio de 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.

El numeral 5° del artículo 4° de la Ley 1523 de 2012 define calamidad pública 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 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"*.

El numeral 8° del artículo 4° de la Ley 1523 de 2012 define desastre 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 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"*.

El numeral 9° del artículo 4° de la Ley 1523 de 2012 define emergencia como 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 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".

El artículo 6° de la Ley 1523 de 2012 define como objetivo general del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible.

Que dada una declaratoria de calamidad pública, de desastre o emergencia en los términos establecidos en el capítulo VI de la Ley 1523 de 2012 y en caso de existir afectación en el sector de vivienda tanto a nivel urbano como rural, se deberá dar aplicación al capítulo VII de la misma Ley.

El párrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1523 de 2012 señala que *"El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres podrá recibir, administrar e invertir recursos de origen estatal y/o contribuciones y aportes efectuados a cualquier título por personas naturales o jurídicas, instituciones públicas y/o privadas del orden nacional e internacional. Tales recursos deberán invertirse en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastres, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, a través de mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres (...)."*

Según el párrafo 2 del artículo 47 de la Ley 1523 de 2012 *"El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres desarrollará sus funciones y operaciones de manera directa subsidiaria o complementaria, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiaridad"*.

Así las cosas, mediante sendas resoluciones la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Destres - UNGRD definió los procedimientos, criterios y responsabilidades para la asignación de subsidios de arriendo y/o Subvención Económica de Arrendamiento Temporal en el marco de situaciones de evacuación debido a riesgo grave e inminente o situación de calamidad pública o desastre.

ii. De la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo

El decaimiento del acto administrativo está regulado en la ley 1437 de 2011, se lee:

"Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. *Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.

5. Cuando pierdan vigencia”.

Al respecto la jurisprudencia¹ ha determinado:

“(…) 1.1 Decaimiento del acto administrativo.

Sobre el particular, la doctrina de la Sala se encuentra recogida en los Conceptos 2195 de 2014² y 2372 de 2018, que se reiteran con este concepto. Allí se tuvo en cuenta la jurisprudencia sobre la materia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional³, que se sintetiza así:

*i) La Constitución habilita a la Ley para que consagre causales excepcionales a través de las cuales la misma Administración puede hacer cesar los efectos de los actos administrativos, como ocurre **cuando desaparecen los fundamentos de hecho o de derecho del mismo acto administrativo;***

(…)

*iv) En síntesis, el decaimiento del acto administrativo opera hacia el futuro y es un fenómeno que en nada afecta su validez ni contraría su presunción de legalidad⁴, pues esta solamente puede ser desvirtuada por el juez.⁵ **Ocurre por ministerio de la ley, es decir que el acaecimiento de la causal ipso jure impide que la Administración pueda perseguir el cumplimiento de la decisión, de modo que las obligaciones allí contenidas quedan sin poder coercitivo respecto de sus destinatarios.**⁶*

*En consecuencia, el decaimiento comporta la pérdida de los efectos vinculantes del acto administrativo, es decir **“se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas en el acto administrativo”** y es una **“situación jurídica que se da de pleno derecho”**, por tanto no se requiere adelantar ninguna actuación para que opere⁷, salvo en el caso de la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria, que a la luz del artículo 92 del CPACA, exige que el interesado se oponga a la ejecución del acto administrativo”. (Subrayas y negrita fuera de texto)*

¹ CONSEJO DE ESTADO -SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero Ponente: Germán Bula Escobar. 11001-03-06-000-2018-00217-00. Radicación interna: 2403, en concepto del 5 de marzo de 2019

² Oportunidad en la que también se tuvo en cuenta lo dicho en los Conceptos 1213 de 1999 y 1491 de 2003, entre otros

³ C-069 de 1995, entre otras.

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 25 de mayo de 2011. Rad: 2000-00580.

⁵ Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera: Sentencia del 5 de julio de 2006, Rad.: 1999-00482.

⁶ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 21 de abril de 2017. Rad: 2011-00361.

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 8 de junio de 2017. Rad: 2007-00423.

Mediante Sentencia No. C-069/95, con Ponencia del doctor Dr. Hernando Herrera Vergara de la Sala Plena de la Corte Constitucional, profirió sentencia en los siguientes términos:

El decaimiento de un acto administrativo que se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento, desaparece del escenario jurídico. Cuando se declara la inexecutable de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutable del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo.

La doctrina foránea, y la nacional que ha seguido esas concepciones sin mayor profundidad, bueno es reconocerlo, al tratar las formas de extinción de los actos administrativos, generales o de efectos particulares, ha reconocido y consagrado la figura jurídica del decaimiento del acto administrativo, o sea, la extinción de ese acto jurídico producida por circunstancias supervinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto: a) derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde ello existe; c) declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular; y d) desaparición de las circunstancias fácticas o de hecho que determinaron el reconocimiento de un derecho o situación jurídica particular y concreta."

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, con ponencia del Consejero Milton Chaves García, en sentencia emitida el 15 de agosto de 2018, dentro del expediente con Radicación número: 11001-03-27-000-2016-00012-00(22362), indicó lo siguiente:

"El decaimiento del acto supone que el acto no podrá surtir efectos hacia el futuro, desde el momento en que desaparecen sus fundamentos de derecho. No obstante, ello no impide que pueda adelantarse un juicio de legalidad sobre el mismo, mediante su confrontación con las normas a que estaba obligado a sujetarse, pues el juicio de nulidad del acto es diferente al de la ejecutoriedad del acto.

Sobre el particular ha dicho esta Sala:

"(...)

En relación con la segunda causal de pérdida de fuerza ejecutoria, que la doctrina ha llamado decaimiento del acto (cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho), ésta se produce “cuando ya no existen las circunstancias de modo, tiempo y lugar que le sirvieron de base” o por cuanto se ha presentado: “a) la derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) la declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde existe; c) la declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular...” (Subrayado fuera del texto) (El resaltado es nuestro).”

Es preciso destacar que el decaimiento, entraña en sí mismo la pérdida de los efectos vinculantes del acto administrativo y determina su inaplicación, pues es propio de dicho fenómeno que, al desaparecer los fundamentos jurídicos de la decisión administrativa, ésta pierda su fuerza ejecutoria. Dicho de otra manera, con el decaimiento se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas en el acto administrativo y desaparecen al mismo tiempo tanto la potestad que tiene la administración para forzar su acatamiento como el derecho del administrado de exigir su ejecución.

Bajo este contexto, para el pago de las Subvenciones económicas de arrendamiento temporal, para la vigencia del año 2023, solicitados a la UNGRD, por los diferentes municipios agotando el principio de subsidiariedad positiva, estas se deben pagar conforme lo establece la Resolución No. 0483 del 24 de mayo de 2023, toda vez que los actos administrativos No. 908 de 28 de julio de 2016 y No. 087 del 25 de enero de 2023, perdieron fuerza de ejecutoria y en consecuencia, cuando el acto administrativo “*pierde vigencia*” – artículo 91.5-, lo que ocurre cuando se presenta el fenómeno de derogación de la norma, entendido como “*el acto de proceder, mediante disposición posterior, a dejar sin efecto, en todo o en parte, un precepto jurídico precedente*”⁸, produciéndose la figura del decaimiento del acto administrativo, figura jurídica, que tiene relación directa con su obligatoriedad y la facultad de la administración de hacerlo cumplir.

Así las cosas, al expedirse el acto administrativo No. 0483 del 24 de mayo de 2023, que derogó la Resolución 087 del 25 de enero del mismo año, la Subdirección para el Manejo de Desastres deberá reconocer el apoyo de las subvenciones económicas de arrendamiento temporal, a los municipios indicados en el presente concepto con los procedimientos, requisitos y valores del acto administrativo vigente.

Sea del caso advertir que, el acto administrativo derogado deja de tener efecto legal a partir del momento en que se emite el nuevo acto. Esto significa que las disposiciones, obligaciones o beneficios que otorgaba el acto original ya no tienen validez.

iii. Del Plan de Acción Específico (PAE)

El Plan de Acción Específico para la recuperación, en su artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, establece lo siguiente:

⁸ OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ed. Heliasta, Buenos Aires, 1981, p. 241.

*“**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.”*

En razón a la normatividad anteriormente descrita, corresponde a la UNGRD y los entes territoriales cumplir a cabalidad con el plan de acción específico adoptado dentro del desastre o calamidad pública, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

Valga decir que, el Plan de Acción Específico en el contexto de una declaración de desastre o calamidad pública se refiere a un conjunto detallado de medidas y acciones específicas que se deben tomar para abordar y gestionar las consecuencias de un desastre que ha sido decretado. Estos planes son parte integral de la respuesta y la gestión de desastres y se utilizan para coordinar y organizar las operaciones de respuesta ante una situación de crisis.

Sobre el desarrollo de un Plan de Acción Específico (PAE) puede variar significativamente dependiendo de varios factores, incluyendo la naturaleza del desastre, su magnitud y la fase de la respuesta y recuperación en la que se encuentre, así:

- a) **Fase de respuesta inmediata:** Durante las primeras horas o días después de un desastre, se implementan acciones de respuesta de emergencia, como la evacuación de personas en peligro, la atención médica de emergencia y la distribución de suministros de primera necesidad. En esta fase, un PAE específico puede durar desde unas pocas horas hasta varios días.
- b) **Fase de recuperación a corto plazo:** Después de la fase inicial de respuesta, comienza la recuperación a corto plazo. Esto puede involucrar la búsqueda y el rescate continuo, así como la provisión de refugio temporal, alimentos y agua. Un PAE para esta fase podría abarcar desde unos pocos días hasta varias semanas.

- c) **Fase de recuperación a largo plazo:** La recuperación a largo plazo implica la reconstrucción de la infraestructura dañada, la restauración de los servicios públicos y la ayuda a las comunidades para volver a la normalidad. Esta fase puede durar meses o incluso años, y los PAE específicos se desarrollarán y modificarán a medida que se avance en el proceso de recuperación.
- d) **Fase de mitigación y preparación:** Después de la recuperación, se enfoca en la mitigación y la preparación para futuros desastres. Los PAE para esta fase son a largo plazo y se centran en la implementación de medidas para reducir los riesgos de futuros desastres. Esto puede ser un esfuerzo continuo y permanente.

En resumen, el tiempo de ejecución del Plan de Acción Específico (PAE) varía según la fase de la respuesta y recuperación, así como la naturaleza y magnitud del desastre. Estos planes deben adoptarse a las necesidades de la comunidad afectada. La gestión del riesgo de desastres es un proceso dinámico que requiere una planificación continua y una adaptación a las circunstancias cambiantes, por cuanto, acoge el conjunto de acciones de planificación, organización y de gestión para las fases de preparación y ejecución para la recuperación (rehabilitación y reconstrucción) que lleven al restablecimiento de los derechos y las condiciones de calidad de vida de la población afectada por dicha declaratoria, con el fin de impedir la extensión de sus efectos en el mediano y largo plazo.

En este orden de ideas, no se puede perder de vista las diferentes líneas de acción o intervención dispuestas en cada uno de los PAE con las motivaciones propias del interés público y social que busca la rehabilitación, reconstrucción y recuperación, dentro del espacio temporal descrito en la respectiva declaratoria en armonía con las exigencias técnicas que sean necesarias implementarse en aras a lograr estos propósitos, en el entendido que 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.

Así las cosas, para cada caso específico, dentro de la declaratoria de desastre o calamidad pública, deberá analizarse si dentro las líneas de acción se encuentra establecido la asignación de Subsidios de arriendo y/o Subvención Económica de Arrendamiento Temporal, comoquiera que el mismo, permite determinar la transitoriedad de tal reconocimiento, bajo el entendido que es necesario continuar con la Ejecución del Plan de Acción Específico para la recuperación de determinado territorio, hasta la culminación de cada una de las líneas de intervención en el contempladas, a fin de lograr la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por el evento natural.

9. RESPUESTA A LOS INTERROGANTES PLANTEADOS:

Ahora bien, atendiendo las consideraciones citadas en precedencia, esta OAJ parte de situaciones generales, pues se desconoce el estado actual en cada municipio objeto de su consulta, la cual debe ser verificada para cada caso específico por la Subdirección para el Manejo de Desastres, respecto del reconocimiento de las Subvenciones Económicas de Arrendamiento Temporal, así:

En respuesta de la solicitud de **concepto 1** y conforme a la normatividad anteriormente enunciada la Subdirección para el Manejo de Desastres de la UNGRD debe asignar el subsidio de arriendo temporal de los periodos comprendidos entre febrero a mayo 2023 bajo los lineamientos de la Resolución No. 908 de 2016.

Para estos casos en particular, se aclara que por tratarse de situaciones que se consolidaron bajo la vigencia de la Resolución No. 908 de 2016, resulta procedente extender sus efectos en el tiempo, únicamente, en atención a que, los requisitos y procedimientos dispuestos en la resolución 087 de 2023, esto es, el reconocimiento y la orden de pago de la Ayuda de relocalización Transitoria se formalizaba mediante Acto Administrativo, presupuestos que no se dieron, lo que impediría la aplicación ipso facto de la misma durante el lapso de tiempo, objeto de su consulta.

En respuesta de la solicitud de **concepto 2** y conforme a la normatividad anteriormente enunciada la Subdirección para el Manejo de Desastres de la UNGRD debe dar trámite a las subsanaciones y asignar el subsidio de arriendo temporal de los periodos bajo los lineamientos de la Resolución No. 908 de 2016.

En respuesta de la solicitud de **concepto 3** y conforme a la normatividad anteriormente enunciada la Subdirección para el Manejo de Desastres de la UNGRD debe asignar los subsidios de arriendo temporal hasta el mes de mayo bajo los parámetros de la Resolución 087, y a partir del mes de junio del año en curso con los requisitos y procedimientos establecidos en la Resolución 0483 de 2023.

Lo anterior, por cuanto, el reconocimiento y la orden de pago de subsidio de arriendo temporal inicialmente se hizo bajo los criterios establecidos en la Resolución 908 de 2016, no obstante, seguidamente el reconocimiento y la orden de pago de la Ayuda de relocalización Transitoria se formalizó mediante Acto Administrativo, sin embargo, al desaparecer los fundamentos de derecho en que se fundó su expedición, dejó de producir efectos, dando lugar, a tramitar los subsiguientes pagos, bajo la Resolución 0483 de 2023, actualmente vigente.

En respuesta de la solicitud de **concepto 4** y conforme a la normatividad anteriormente enunciada la Subdirección para el Manejo de Desastres de la UNGRD debe asignar los subsidios de arriendo temporal hasta el mes de mayo bajo los parámetros de la Resolución 908 de 2016 y a partir del mes de junio del año en curso con los requisitos y procedimientos establecidos en la Resolución 0483 de 2023.

Se reitera que, en vista de las circunstancias específicas que se presentan, se informa que, debido a que se trata de situaciones que se establecieron bajo el amparo de la Resolución No. 908 de 2016, es pertinente prolongar sus efectos en el tiempo, solamente, teniendo en cuenta que, los requisitos y trámites establecidos en la resolución 087 de 2023, es decir, el reconocimiento y la orden de pago de la Ayuda de relocalización Transitoria se formalizaban mediante Acto Administrativo, condiciones que no se cumplieron, lo que impediría la aplicación inmediata de la misma durante el período de tiempo, sujeto a su consulta.

En respuesta de la solicitud de **concepto 5** y conforme a la normatividad anteriormente enunciada la Subdirección para el Manejo de Desastres de la UNGRD debe asignar los subsidios de arriendo temporal hasta el mes de mayo bajo los parámetros de la Resolución

087 y a partir del mes de junio del año en curso con los requisitos y procedimientos establecidos en la Resolución 0483 de 2023.

Ahora bien, en respuesta de la solicitud de **concepto 6**, frente a las nuevas solicitudes de apoyo a los entes territoriales la Subdirección para el Manejo de Desastres de la UNGRD debe asignar los subsidios de arriendo temporal bajos los requisitos y procedimientos establecidos en la Resolución No. 0483 de 24 de mayo 2023 en razón a que, los actos administrativos No. 908 de 28 de julio de 2016 y No. 087 del 25 de enero de 2023 perdieron vigencia por derogación expresa, lo que implica, que desaparecieron del ordenamiento jurídico, dejando de producir efectos.

iv. CONCLUSIÓN

El decaimiento implica que el acto administrativo deja de tener validez y eficacia jurídica, ya que se han modificado o extinguido las condiciones que lo sustentaban. Esto significa que el acto administrativo no puede ser aplicado ni ejecutado, ni por la administración ni por el administrado. En consecuencia, se eliminan las obligaciones derivadas del acto administrativo, así como la facultad de la administración de exigir su cumplimiento y el derecho del administrado de reclamar su ejecución. En otras palabras, el decaimiento supone la desaparición de los efectos jurídicos de los actos administrativos, tanto para la administración como para el administrado de exigir su ejecución, para el caso en concreto las Resoluciones No. 908 de 28 de julio de 2016 y No. 087 del 25 de enero de 2023.

Así las cosas, el decaimiento conlleva a la inaplicación del acto administrativo debido a la pérdida de sus fundamentos jurídicos, lo que lleva a su extinción y a la liberación tanto del deber de cumplirlo por parte del administrado como del poder coercitivo de la administración para hacerlo cumplir.

Con base en los argumentos expuestos, la Oficina Asesora Jurídica, recomienda a la Subdirección de Manejo de Desastres de la UNGRD, seguir otorgando los subsidios de arrendamiento temporal, hasta el mes de mayo bajo los parámetros y requisitos de la Resolución No. 0908 de 2016, incluso las subsanaciones, y a partir del mes de junio del año en curso, las solicitudes de apoyo de Subvención económica de arrendamiento temporal, deben ser reconocidas bajo los criterios, procedimientos, requisitos y valores establecidos en el Acto Administrativo No. 0483 del 24 de mayo de 2023.

Lo anterior, sin perjuicio de que deberá analizarse cada caso en particular en cuanto a las circunstancias temporales ordenadas en la declaratoria de desastre o calamidad pública, inclusive, en el decreto de retorno a la normalidad si lo hay, atendiendo detalladamente lo dispuesto en la líneas de intervención descritas en el PAE, respectivamente, integrando y ejecutando las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo, observando las condiciones individuales aplicables de rehabilitación y reconstrucción, para la superación del desastre y calamidad pública, con el fin de verificar la procedencia o no sobre su reconocimiento.

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 1º de la Ley 1755 de 2015, en virtud del cual, los conceptos emitidos por las autoridades son recomendaciones de carácter no vinculante, no serán de obligatorio cumplimiento,

constituyéndose simplemente en un criterio orientador, por lo que, no pueden considerarse una justificación, ni mucho menos una autorización para la toma de decisiones de las áreas competentes.

Atentamente,

DIANA PAOLA ARIZA DOMÍNGUEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD

Elaboró: Roberto Carlos Vélez García / Abogado contratista OAJ

Revisó: Cindy Constanza Meza Morales / Abogada contratista OAJ

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