

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2023EE14142

Fecha: 14/11/2023

Bogotá D.C

Señor:

ROBERTO ARDILA CAÑAS

robertoardila1670@gmail.com

Bucaramanga - Santander

1. **ASUNTO:** Respuesta a la Consulta jurídica Ley 1523 de 2012.
2. **TEMA:** Aplicabilidad del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 y la calamidad pública.
3. **FECHA:** 14/11/2023
4. **CONSULTA.**

Mediante comunicación de fecha 25 de octubre de 2023, el ciudadano ROBERTO ARDILA CAÑAS solicita de la Oficina Asesora Jurídica conceptuar acerca de la contratación bajo el derecho privado cuando se decreta una calamidad pública, para la cual plantea los siguientes interrogantes:

1. *¿Cuáles son las etapas para contratar a través del derecho privado después de decretar la calamidad pública?*
2. *Una vez decretada la calamidad pública, ¿se puede contratar bajo el derecho privado, por cuanto plazo?, ¿mientras dure la calamidad pública?*
3. *¿Cuántas veces se puede prorrogar la calamidad pública?*
4. *¿Cuántas veces se puede modificar el plan de acción de la calamidad pública?*
5. *Una vez se torne a la normalidad, ¿puedo seguir contratando bajo el derecho privado para restaurar lo que se afectó por la calamidad pública? Si la respuesta es afirmativa por favor indicar ¿Hasta cuándo y por cuánto tiempo?*
6. *Quisiera conocer en detalle en las calamidades públicas decretadas en Mocoa y Providencia, ¿cuánto tiempo duró la contratación directa después de haber retornado a la normalidad?*

5. COMPETENCIA.

La Oficina Asesora Jurídica [OAJ] de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD] es competente para absolver **parcialmente** la consulta citada en el acápite anterior, por las razones que a continuación se exponen:

La competencia de la OAJ, para atender consultas, tiene fundamento en el numeral 5 del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 2672 de 2013.

En este caso, la petición en sus **numerales 1 a 5** guardan relación en lo que atañe a la contratación en los términos establecidos en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, la calamidad pública y el Plan de Acción específico.

No obstante, se desconoce al detalle el tiempo que duró la contratación directa después de haber retornado a la normalidad, con ocasión de las calamidades públicas decretadas en Mocoa y

Providencia. Por lo tanto, esta OAJ se relega de responder el interrogante planteado en el **numeral 6**, para dar lugar así, a su remisión por competencia de las entidades territoriales, respectivamente, conforme a lo ordenado en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, por tratarse del conocimiento exclusivo de éstas.

6. PROBLEMA JURÍDICO

De conformidad con la consulta planteada, los problemas jurídicos a resolver en el presente concepto, son los siguientes:

- ¿Cuáles son las etapas para contratar a través del derecho privado después de decretar la calamidad pública?
- Una vez decretada la calamidad pública, ¿se puede contratar bajo el derecho privado, por cuanto plazo?, ¿mientras dure la calamidad pública?
- ¿Cuántas veces se puede prorrogar la calamidad pública?
- ¿Cuántas veces se puede modificar el plan de acción de la calamidad pública?
- Una vez se torne a la normalidad, ¿puedo seguir contratando bajo el derecho privado para restaurar lo que se afectó por la calamidad pública? Si la respuesta es afirmativa por favor indicar ¿Hasta cuándo y por cuánto tiempo?

7. ANÁLISIS JURÍDICO.

A efectos de resolver los problemas jurídicos enunciados, esta oficina considera necesario consultar la normativa especial que regula la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para luego exponer las consideraciones conclusivas y generales frente al particular.

Por lo tanto, nos proponemos describir algunos asuntos que son necesarios y se desarrollarán para una mejor comprensión del tema en el siguiente orden: *i.) Competencia de los entes territoriales al interior del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de desastres; ii.) La competencia de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres; iii.) Situaciones que ameritan la Declaratoria de Calamidad Pública a nivel territorial y su temporalidad; iv.) De la Responsabilidad de las Entidades Públicas y Privadas Encargadas de la Prestación de Servicios Públicos en la Gestión del Riesgo de Desastres; v.) Medidas especiales de contratación dentro del régimen especial para situaciones de calamidad pública, desastre y/o situaciones de similar naturaleza; y vi) Del Plan de Acción Específico (PAE; para consecuentemente finalizar con las respuestas concretas a la consulta realizada.*

4.1. Competencia de los entes territoriales al interior del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Dentro de las funciones otorgadas a los departamentos y municipios, se encuentra precisamente el ordenamiento del territorio, que posibilite a los habitantes el acceso a las vías públicas e infraestructura, que permita el mejoramiento de la calidad de vida.

La Ley 1454 de 2011, señala el principio de autonomía de las entidades territoriales el cual estableció:

ARTÍCULO 26. DEFINICIÓN DE COMPETENCIA. *Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.”*

“ARTÍCULO 28. Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y **distribución de sus funciones** y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales.

PARÁGRAFO. Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.

Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación.

“ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

(...)

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

PARÁGRAFO 1o. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

Adicionalmente, la Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, en su artículo 6° que modificó el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, establece como funciones de los municipios, entre otras, el ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal; así como solucionar de manera directa las necesidades básicas insatisfechas de su municipio con un enfoque diferencial; dentro de las cuales se cuenta el solventar su déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda según el diagnóstico e indicadores que cada ente territorial haya incluido en su POT.

En materia de gestión del riesgo, la Ley 1523 de 2012 “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”, otorga competencias específicas a los municipios a fin de que estos adelanten los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

En este sentido, el artículo 14 de la referida ley indicó que:

“Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, **es el responsable**

directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.”

Ahora bien, la misma ley señala que los gobernadores como instancia de coordinación de los municipios de su jurisdicción, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento, textualmente señala la norma:

“Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.”

(...)

Parágrafo 2°. Los gobernadores y la administración departamental son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento.”

La Ley 1523 de 2012, garantizó, formal y materialmente, la autonomía de las entidades territoriales dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; para lo cual, en desarrollo de los diferentes procesos de gestión del riesgo, esto es, conocimiento, reducción y manejo, corresponde a los alcaldes municipales y gobernadores departamentales la implementación de los mismos en el área de su jurisdicción.

(...).”

De lo anterior se colige que:

- i) Los gobernadores son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su jurisdicción, por tanto, tienen la competencia de coordinar los procesos de gestión del riesgo que adelante o deba ejecutar los municipios, en virtud de los principios de concurrencia y subsidiariedad positiva.
- ii) El alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de la gestión del riesgo en su territorio, debiendo integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, pues la misma ley le concede autonomía para adelantar las actividades necesarias para el desarrollo de su comunidad, a través de los planes de desarrollo, la incorporación de la gestión del riesgo en los POT, proyectos de reubicación de población en riesgo, entre otros.

En otras palabras, la Ley 1523 de 2012, reforzó las funciones y competencias que en materia de gestión del riesgo de desastres (prevención y atención de desastres) ya habían sido asignadas a las entidades territoriales, (Municipios y Gobernaciones); de igual forma, garantizó, formal y materialmente, la autonomía de las entidades territoriales dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres– SNGRD-, con la finalidad de que efectúen la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su jurisdicción.

En este sentido los municipios como entidades fundamentales de la división político administrativa del Estado y los departamentos, también cuentan con personería jurídica, en los términos establecidos en los artículos 3º y 4º del Código de Régimen Departamental (derogado por el artículo 154 de la Ley 2200 de 2022) y del Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), respectivamente.

Lo anterior implica que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD-, así como los municipios y departamentos, son sujetos de derechos y obligaciones **independientes**, en consecuencia, la responsabilidad de unos y otros es también autónoma e individual.

Es cierto que, la Ley 1523 de 2012, estableció la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que actualmente rige en el territorio nacional.

Allí se determinó con suma precisión y claridad la competencia de todos y cada uno de los participantes del sistema, ya sean entidades públicas y/o privadas, en la implementación y ejecución de esa política.

De la atenta y cuidadosa lectura y como ya se mencionó en letras atrás de los artículos 1º, 2º, 285 y siguientes de la Constitución Política de Colombia de 1991; de la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial); artículos 9, 12, 13, 14, 27, 28, 31, 32 y 37 de la Ley 1523 de 2012; artículos 1º numerales 2 y 3; 8º numeral 11; 10º numeral 1 literal d); 12 numeral 2.3; 13 numerales 3 y 5; 14 numeral 3; 15 numerales 1.5 y 3.2; 16 numerales 1.6, 2.2 y 2.3; 17; y 35 de la Ley 388 de 1997; y, la Ley 9 de 1989; se desprende que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD- **NO ES SUPERIOR JERÁRQUICO** de las entidades territoriales (municipios y/o departamentos) en materia de gestión del riesgo de desastres.

4.2. Competencia de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres.

La competencia de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres está contenida en los artículos 27, 57 y 61 de la ley 1523 del 2012, que establecen el procedimiento para la declaratoria de calamidad pública, la ejecución de las estrategias de respuesta y la elaboración de los planes de acción específicos, así;

Artículo 27. *Instancias de Coordinación Territorial.* Créanse los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.

Artículo 57. *Declaratoria de situación de calamidad pública.* Los gobernadores y alcaldes, **previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.**

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. (Resaltado fuera de texto).

De manera tal que, los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres, se constituyen como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento para la articulación y efectividad de los procesos de reducción, conocimiento del riesgo y manejo de desastres, correspondiéndole entre otras funciones, la de conceptuar de manera favorable sobre la declaratoria de calamidad pública en la respectiva jurisdicción, así como elaborar y coordinar el plan de acción específico para la recuperación.

En razón de lo anterior, es claro que la función de conceptuar sobre la posibilidad de declarar la calamidad pública en la jurisdicción del ente territorial, corresponde única y exclusivamente al Consejo Distrital para la Gestión del Riesgo del Distrito de Santa Marta, por lo cual a la **UNGRD** solo le asiste una competencia de orientación y apoyo para el fortalecimiento institucional en materia de gestión del riesgo, marco dentro del cual se emite el presente concepto.

4.3. Situaciones que ameritan la Declaratoria de Calamidad Pública a nivel territorial.

El artículo 4º numeral 5º de la ley 1523 del 2012, define la 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.*

Los eventos naturales, como se desprende de su tenor literal, consisten en fenómenos propios de la naturaleza en los cuales no interviene la voluntad del hombre, mientras que las condiciones antropogénicas no intencionales son actividades humanas que no se generan con una intención premeditada pero que, al sumarse a condiciones de vulnerabilidad de las personas, bienes, infraestructura, medios de subsistencia, servicios, recursos ambientales, puede causar daños o pérdidas materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida perturbando las condiciones normales de la sociedad.

Ejemplos de dichos eventos se encuentran en fallo del 10 de marzo del 2022, proferido por el Consejo de Estado con ponencia del Consejero Roberto Augusto Serrato Valdés, expediente 17001-23-33-000-2019-00256-01, en el que se indicó:

“El sitio está afectado por: i) zona de amenaza alta por eventos de origen geomorfológico (erosión y remoción en masa); ii) zona de amenaza media por eventos de origen geológico (sísmico); y iii) zona de amenaza media por eventos de origen hidrometeorológicos (inundaciones). (...) En los procesos de inestabilidad intervienen: factores inherentes, como las características de los materiales; factores externos de tipo natural, como la lluvia y la actividad sísmica; y factores externos de tipo antrópico, como la intervención de cauces, la tala, el manejo inadecuado de aguas superficiales, urbanizaciones y construcciones antitécnicas, entre otros [...]

En tal virtud, en el proceso quedó demostrado que, en la generación del riesgo de desastre del barrio Bajo Cervantes, confluyen junto con las acciones antrópicas, otros factores de riesgo de índole natural, tales como las características de los materiales, las precipitaciones, las condiciones climáticas y la actividad sísmica propias de la región.”

De manera tal que la materialización del riesgo puede tener origen, se repite, en hechos de la naturaleza como precipitaciones, actividad sísmica, erosión o remoción en masa etc., ora bien en hechos del hombre como la tala, las construcciones antitécnicas, la intervención de cauces, las prácticas agropecuarias entre otras¹.

En este orden de ideas, 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, señalando como tales, los siguientes:

“1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.

2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.

Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.

3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.

4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.

5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.

6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.

7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.”

¹ Un claro ejemplo de evento antropogénico no intencional, lo expuso el Consejo de Estado en sentencia del 19 de abril del 2018, con ponencia de la Consejera María Elizabeth García González, expediente 66001-23-31-000-2012-00269-01(AP) en la que señaló: *“Así mismo, la Sala resalta que los conceptos técnicos determinaron las circunstancias generadoras de la problemática de socavación y deslizamientos de la zona, las cuales han sido en su mayoría factores antrópicos, como las inadecuadas coberturas y prácticas agropecuarias sobre la cabecera la ladera alta de la pendiente dejando áreas desprovistas de vegetación y el represamiento aguas abajo relacionado con la conducción del Acueducto San Diego, problemáticas éstas que pueden empeorar en temporada invernal.”*

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 señaladas 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.

Es importante considerar que dentro de los criterios para la declaratoria de calamidad pública se encuentra el elemento temporal que abarca la premura y urgencia a la necesidad de respuesta, pero además, la gestión del riesgo se encuentra guiada por una serie de principios que informan toda la actividad administrativa, tal es el caso de los principios de interés público o social, precaución, gradualidad, coordinación, concurrencia, sistémico, inclusión, los de la gestión pública consagrados en el art. 209 de la Constitución (art. 3 L1523/2012); con base en los cuales, las decisiones que se adopten en relación con las condiciones y plazos contractuales, deberán someterse a estos derroteros, dando cumplimiento obligatorio a las normas que el decreto ordene y específicamente determine y a las previstas en las normas del régimen especial, hasta tanto se disponga que ha retornado la normalidad (según parágrafo 2 del art. 56 L1523/2012).

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que una vez identificada la situación de riesgo o su ocurrencia, las autoridades del orden territorial cuenta con un plazo perentorio² de dos (2) meses 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 parágrafo 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

² <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».

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.

4.4. Declaratorias sucesivas de calamidad pública

De la atenta lectura y de la interpretación armónica de las disposiciones que rigen las declaratorias de calamidad pública, se concluye que, en el ordenamiento jurídico no existe prohibición a los alcaldes y gobernadores que impida declaratorias de calamidad pública sucesivas.

Sin embargo, la anterior afirmación no conlleva que los alcaldes y gobernadores gocen de discrecionalidad absoluta para decretar o declarar la calamidad pública en una parte o en todo el territorio de su jurisdicción. Esto en consideración a que, se reitera, la declaratoria de calamidad pública está reglada en la Ley 1523 de 2012.

Tal como se afirmó, los alcaldes y gobernadores pueden declarar calamidades públicas sucesivas con fundamento una misma causa. A manera de ejemplo, los fenómenos de «La Niña» y «El Niño» comprenden una misma causa que pueden desencadenar diferentes eventos sean concurrentes³, concatenados⁴ o sucesivos⁵ en el tiempo. Es decir, en el territorio jurisdicción de un municipio, distrito o departamento a causa del fenómeno de «La Niña» pueden ocurrir eventos tales como: inundaciones, granizadas, avenidas torrenciales, temporales, vendavales, movimientos en masa, entre otros.

Cuando esos eventos son concurrentes o concatenados corresponde a las autoridades locales realizar la evaluación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar conforme a los postulados o criterios establecidos en los artículos 56 y 59 de la Ley 1523 de 2012, para determinar si hay lugar o no a declarar la calamidad pública en una fracción o en todo el territorio de su jurisdicción.

Cuando los eventos son sucesivos y el plazo de una calamidad pública o su prórroga ha finalizado, igualmente, deben las autoridades de las entidades territoriales realizar la evaluación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar conforme a las disposiciones atrás mencionadas, para asimismo determinar si hay lugar o no a una nueva declaratoria de calamidad pública.

En otras palabras, los alcaldes y gobernadores tienen la obligación, en conjunto con el correspondiente Consejo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres, de evaluar cada evento sucesivo y así establecer la procedencia o no de la declaratoria de calamidad pública.

Finalmente, es importante indicar que las normas que rigen la declaratoria de calamidad pública no facultan a los alcaldes y gobernadores para decretar dicha situación de manera sucesiva con fundamento en el mismo evento. En ese caso, si a juicio de las autoridades territoriales y sus correspondientes Consejos de Gestión del Riesgo de Desastres la declaratoria de calamidad pública puede llegar a ser insuficiente, el ordenamiento jurídico⁶ los faculta para modificar el alcance y efectos del decreto que declaró esa situación y, a su vez, esto les permitiría ajustar el respectivo Plan de Acción Específico para la recuperación.

³ <https://dle.rae.es/concurrir?m=form>

⁴ <https://dle.rae.es/concatenar?m=form>

⁵ <https://dle.rae.es/sucesivo?m=form>

⁶ Cfr. Artículo 63 de la Ley 1523 de 2012

4.5. Medidas especiales de contratación dentro del régimen especial para situaciones de calamidad pública, desastre y/o situaciones de similar naturaleza.

Con ocasión de las declaratorias de situaciones de desastres y/o calamidad pública en los términos establecidos en la Ley 1523 de 2012; dicho cuerpo normativo consagró en el capítulo VII un régimen especial que rige en aquellas situaciones. Entre otras, en el mencionado capítulo se contempló el empleo por parte de las autoridades competentes un régimen normativo especial.

Es así como, en cuanto a dicho régimen normativo se refiere, particularmente, en el artículo 65 de la Ley 1523 de 2012, se dispuso:

Artículo 65. Régimen normativo. *Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.*

De una parte, cumplidos los presupuestos y requisitos establecidos en los artículos 57 y siguientes de la Ley 1523 de 2012, las entidades territoriales, sean estos departamentos, distritos y/o municipios, de manera individual y/o concurrente, tienen la competencia para declarar la situación de calamidad pública en el territorio de su jurisdicción.

Ahora bien, de la atenta y cuidadosa lectura del artículo 65 antes citado, así como de su interpretación armónica y sistemática con las disposiciones que rigen la declaratoria de calamidad pública, en primer lugar, se colige que tal declaratoria debe constar en una «norma»; esto, necesariamente, implica que la situación de desastre debe declararse mediante la expedición de un acto administrativo.

En segundo lugar, de esa misma disposición se desprende que, en el acto administrativo, por medio del cual el respectivo gobernador y/o alcalde declaran la situación de calamidad pública, debe constar y determinarse de manera expresa la aplicación del régimen especial contenido en el «Capítulo VII» de la Ley 1523 de 2012⁷.

Eventualmente, si en el acto administrativo por medio del cual se declaró la situación de calamidad pública, la autoridad competente omitió hacer referencia expresa a la aplicación del régimen especial contemplado en el «Capítulo VII» de la Ley 1523 de 2012, dicha situación puede ser subsanada en los términos enunciados en el inciso segundo del artículo 63 de ese mismo cuerpo normativo.

Lo anterior, conlleva a que la autoridad competente expida un nuevo administrativo, modificando la declaratoria de la situación de calamidad pública. Modificación que consiste, precisamente, en la introducción y/o inclusión del mencionado régimen normativo aplicable a las situaciones de calamidad pública, lo cual, a su vez, habilita la aplicación de las medidas especiales de contratación en los términos dispuestos en el artículo 66 el cual dispuso:

“Medidas especiales de contratación. Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las

⁷ A manera de ejemplo se pueden consultar los Decretos 599 de 2017 y 1472 de 2020, proferidos por el Presidente de la República, disposiciones en las que se estableció en sus artículos segundos la aplicación del régimen especial contemplado en el «Capítulo VII» de la Ley 1523 de 2012.

entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993”.

De lo anterior se colige que, en los casos donde la contratación la adelante el ente territorial en aplicación del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares son:

- ✓ Que los contratos sean celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo.
- ✓ Que la intervención se realice en zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública.
- ✓ Su objeto esté relacionado directamente con las actividades de respuesta y recuperación entendiéndose rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas.

En cuanto al régimen de contratación establecido en la norma, es el que contempla el código civil y el código de comercio para Colombia, en aplicación precisa del artículo 66 de la ley 1523 de 2012 ya transcrito, cumpliendo los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares. Régimen que no es optativo, es de obligatorio cumplimiento.

La contratación que se realice en aplicación del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, está sujeta a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007⁸, lo que significa: que el régimen especial mencionado anteriormente, en su aplicación debe observar los principios establecidos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia.

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

(...)

Artículo 267. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

Así mismo, y de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del mismo artículo 66, todos los contratos que se celebren bajo este régimen especial se someterán al control fiscal dispuesto,

⁸ Inciso adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos [42](#) y [43](#) de la Ley 80 de 1993⁹.

A su vez, cuando la contratación la adelanta el ente territorial, que declaró la situación de desastre, con sus recursos económicos o con los recursos económicos del correspondiente fondo territorial de gestión del riesgo de desastres en aplicación de lo dispuesto en el citado artículo 66, las autoridades además de cumplir los requisitos establecidos tanto en el Código Civil como en el Código de Comercio, deben cumplir los requisitos y formalidades que exige la Ley 1523 de 2012, para ese propósito, los cuales son, a saber:

- **Que los contratos sean celebrados por las entidades territoriales y sus Fondos de Gestión del Riesgo.**

En relación con este requisito es preciso indicar que las entidades territoriales habilitadas para adelantar la contratación con ocasión de las medidas especiales contempladas en el citado artículo 66, son los departamentos, distritos y/o municipios conforme a lo preceptuado en el artículo 285 y siguientes de la Constitución Política de 1991 y demás normas que desarrollan las funciones y competencias que les fueron atribuidas por el ordenamiento jurídico. Además, esas disposiciones de orden superior deben integrarse y armonizarse con los preceptos normativos de la Ley 1523 de 2012, que desarrollan las funciones y competencias de dichas entidades territoriales en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, aquellas disposiciones asociadas al proceso de manejo de desastres que hace parte integral de la política pública en esta materia.

Asimismo, necesariamente se debe señalar que los fondos territoriales de gestión del riesgo, son aquellos constituidos conforme a lo preceptuado en el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012 y que corresponden a uno de los mecanismos establecidos en el ordenamiento jurídico para financiar los distintos procesos de la política pública de gestión del riesgo de desastres, esto es, el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres.

- **La intervención se realice en zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública.**

Este requisito implica que, la ejecución de los negocios jurídicos celebrados por virtud de las citadas medidas especiales de contratación, se limitan única y exclusivamente al ámbito de la jurisdicción territorial objeto de la correspondiente declaratoria de calamidad pública.

Lo anterior, habida cuenta de que las entidades territoriales tienen la potestad de declarar la situación de calamidad pública en una porción o en todo el territorio de su jurisdicción según el caso. Por ello, una vez declarada la situación de calamidad pública y elaborado el correspondiente plan de acción específico para la recuperación de los territorios afectados por la calamidad pública, los contratos suscritos y su ejecución para atender dicha situación, se limitan a la intervención de las zonas o áreas objeto de la calamidad pública.

- **El objeto de los contratos esté relacionado directamente con las actividades de respuesta y recuperación, entiéndase rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas.**

En cuanto este requisito se refiere, es preciso advertir que, para su comprensión, necesariamente, se debe acudir a las definiciones contenidas en el artículo 4 de la Ley 1523 de

⁹ “**ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA.** Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.”

2012, especialmente, a las contempladas en los numerales 5, 9, 15, 20 y 24, así como a lo establecido en los artículos 61 y 62 de ese mismo cuerpo normativo.

Igualmente, para ese mismo propósito y de manera complementaria se puede acudir al documento titulado «Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes»¹⁰, publicado en el año 2017 por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en el que se hizo una definición de las expresiones recuperación, reconstrucción, rehabilitación y respuesta, así:

Recuperación: Son las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado (Ley 1523 de 2012).

Reconstrucción: Se refiere a la reconstrucción a medio y largo plazo y restauración sostenible de infraestructuras críticas resilientes, servicios, vivienda, instalaciones y medios de subsistencia necesarios para el pleno funcionamiento de una comunidad o una sociedad afectada por un desastre, en concordancia con los principios del desarrollo sostenible y reconstruir mejor para evitar o reducir el riesgo futuro (UNGA, 2016).

Rehabilitación: Acciones que se realizan inmediatamente después del desastre. Consiste fundamentalmente en la recuperación temporal de los servicios básicos (agua, desagüe, comunicaciones, alimentación y otros) que permitan normalizar las actividades en la zona afectada por el desastre. La rehabilitación es parte de la respuesta ante una emergencia. Restablecimiento de las condiciones mínimas de vida, mediante la recuperación a corto plazo de los servicios básicos y del inicio de la reparación del daño físico, social y económico causado por un desastre (Lavell, 2007).

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 (Ley 1523 de 2012).

A partir de lo anterior, claro es que el objeto de los negocios jurídicos suscritos en virtud de las medidas especiales de contratación, se limita a las acciones y/o medidas necesarias, sean temporales o definitivas, que se deben ejecutar con ocasión del plan de acción específico para la recuperación de manera inmediata y/o mediata, cuyo propósito es restablecer las condiciones normales de vida de las personas, de la infraestructura, de los servicios, así como de los bienes privados o públicos, según el caso, para garantizar los derechos de los asociados, al igual que, el funcionamiento de las comunidades afectadas por una situación de calamidad pública.

➤ **Los contratos son objeto de control fiscal**

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo del mismo artículo 66, todos los contratos que se celebren bajo este régimen especial se someterán al control fiscal dispuesto, para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

¹⁰ <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20761/Terminologia-GRD-2017.pdf;jsessionid=051C0DBDAD31BDA2DF2335359ADEC624?sequence=2>

➤ **Plazo de los contratos celebrados con ocasión de las medidas especiales de contratación**

De la atenta lectura del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, se advierte que dicha disposición no contempla de manera expresa el plazo durante el cual se pueden celebrar los contratos al amparo del régimen especial allí contenido.

No obstante, dicha norma debe interpretarse en armonía con lo dispuesto en el artículo 64 de la mencionada ley; el cual dispone:

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.*

A partir de lo anterior, claro es que las medidas especiales de contratación, en principio, son aplicables desde la declaratoria de la situación de calamidad pública y hasta que la autoridad competente declare el retorno a la normalidad, previa recomendación del respectivo consejo territorial de gestión del riesgo. Sin embargo, los gobernadores y/o alcaldes, en el acto administrativo que declara el retorno a la normalidad pueden disponer, entre otras, que las medidas especiales de contratación dispuestas en el régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública de la Ley 1523 de 2012, continúan aplicándose mientras estén en ejecución tareas de rehabilitación y reconstrucción contenidas en el correspondiente plan de acción específico para la recuperación.

Nótese que dicha disposición contempló una condición resolutoria respecto de las medidas especiales de contratación, siempre y cuando se extienda su aplicación en el tiempo conforme a la norma que declara el retorno a la normalidad. Esto significa que, el mencionado régimen especial de contratación se puede aplicar solamente y por el tiempo que permanezca la ejecución de tareas de rehabilitación y reconstrucción conforme al citado plan de acción.

Eventualmente, si la autoridad competente, en el acto administrativo que declara el retorno a la normalidad, guarda silencio respecto de la aplicación de las normas contenidas en el «Capítulo VII» de la Ley 1523 de 2012, su aplicación no puede seguirse empleando, inclusive así estén pendientes la ejecución de acciones y/o medidas de rehabilitación y reconstrucción contenidas en el plan de acción específico para la reconstrucción.

4.6. 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:

*“**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.

8. RESPUESTA A LOS INTERROGANTES

Estas previas reflexiones jurídicas nos permiten responder a todos interrogantes con consideraciones conclusivas de carácter general. Por tanto, se responde en los siguientes términos:

A la pregunta No. 1. ¿Cuáles son las etapas para contratar a través del derecho privado después de decretar la calamidad pública?

Como lo establece el artículo 65 de la Ley 1523 de 2012, una vez se declara la calamidad pública se activa un régimen especial, aplicable para el caso de la contratación que se deberá realizar a través del régimen entre particulares como lo indica el artículo 66 de la norma en mención.

En ese sentido es claro que, el régimen aplicable para la contratación en declaratoria de calamidad es el de particulares y se aclara que no se trata de la contratación directa de que trata la Ley 80 de 1993.

Por lo que, el párrafo del precitado artículo 66, estable que los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.

Así las cosas, la entidad territorial deberá diseñar un manual de contratación¹¹ específico para régimen especial activado, el cual se debe ajustar con las normas que para la materia establecen las normas civiles y comerciales.

En tal sentido, asuntos como: i) los requisitos de existencia y validez del contrato, ii) sanciones, sin perjuicio de las que pueden pactar de acuerdo con las normas civiles y comerciales, iii) procedimientos para su imposición, iv) causales de inhabilidad e incompatibilidad, v) el principio de anualidad del gasto, y vi) restricciones al acceso a la administración de justicia para discutir las controversias contractuales, son, entre otros, temas cuya regulación está reservada al

¹¹ Decreto 1082 de 2015, "Artículo 2.2.1.2.5.3. Manual de contratación. Las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente".

legislador y que, por tanto, las entidades exceptuadas no pueden reglamentar en su manual de contratación¹².

Sin embargo, téngase en cuenta que, como se dijo, las entidades y contratos con régimen especial diferente al estatuto general de contratación pública – ley 80 de 1993 -, igualmente, buscan el interés general y deben aplicar los principios de la función pública y la gestión fiscal, así como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

A la pregunta No. 2. *Una vez decretada la calamidad pública, ¿se puede contratar bajo el derecho privado, por cuanto plazo?, ¿mientras dure la calamidad pública?*

En principio, la contratación, está inmersa bajo un régimen excepcional y tiene su marco normativo, en lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1523 del 2012, el cual es aplicable desde la declaratoria de la situación de calamidad pública y hasta que la autoridad competente declare el retorno a la normalidad. Sin embargo, los gobernadores y/o alcaldes, en el acto administrativo que declara el retorno a la normalidad, pueden disponer, entre otras, que las medidas especiales de contratación dispuestas en el régimen especial, continúen aplicándose mientras estén en ejecución tareas de rehabilitación y reconstrucción contenidas en el correspondiente plan de acción específico para la recuperación.

A la pregunta No. 3. *¿Cuántas veces se puede prorrogar la calamidad pública?*

En cuanto a la vigencia de la declaratoria de calamidad pública, conforme a lo preceptuado en el parágrafo 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.

A la pregunta No. 4. *¿Cuántas veces se puede modificar el plan de acción de la calamidad pública?*

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

A la pregunta No. 5. *Una vez se torne a la normalidad, ¿puedo seguir contratando bajo el derecho privado para restaurar lo que se afectó por la calamidad pública? Si la respuesta es afirmativa por favor indicar ¿Hasta cuándo y por cuánto tiempo?*

Respuesta: El ente territorial, en el acto administrativo que declara el retorno a la normalidad puede disponer, entre otras, que las medidas especiales de contratación dispuestas en el régimen especial para la situación de calamidad pública señalada en la Ley 1523 de 2012, continúen aplicándose mientras estén en ejecución las tareas de rehabilitación y reconstrucción contenidas en el correspondiente plan de acción específico para la recuperación de las afectaciones.

Adviértase que dicha disposición contempló una condición resolutoria respecto de las medidas especiales de contratación, siempre y cuando se extienda su aplicación en el tiempo conforme a la norma que declara el retorno a la normalidad. Esto significa que, el mencionado régimen especial de contratación se puede aplicar solamente y por el tiempo que permanezca la ejecución de tareas de rehabilitación y reconstrucción conforme al citado plan de acción.

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.

12 Concepto C – 049 de 2022 de Colombia Compra Eficiente

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.