



Construyendo MÁS+

ABC | DE LA LEY DEL RIESGO

Mediante Decreto 1171 del 11 de agosto de 2026 "Por el cual se declara una Situación de Desastre de Carácter Nacional" el Presidente de la República declaró la situación de desastre de carácter nacional en los departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Cundinamarca, Risaralda, Huila, Valle del Cauca, Tolima, Putumayo, Norte de Santander y demás territorios afectados, por un término de doce (12) meses, prorrogable hasta por un período igual, previo concepto favorable del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, en los siguientes términos:

01 | **REGIMEN ESPECIAL PARA LA SITUACIÓN DEL DESASTRE**

Dispone la aplicación del régimen especial previsto en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 y de las demás normas concordantes, como consecuencia de la declaratoria de desastre nacional.

02 | **PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO PARA LA RECUPERACIÓN**

Asigna a la UNGRD la coordinación de las acciones de respuesta y la elaboración, conjuntamente con las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, del Plan de Acción Específico para la Recuperación (PAE), con fundamento en la evaluación de daños y el análisis de necesidades por sector y nivel territorial.



03

DAMNIFICADOS

Establece que serán consideradas personas damnificadas aquellas que se encuentren inscritas en el Registro Único de Damnificados (RUD), elaborado por las entidades territoriales y consolidado por la UNGRD.

04

PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES EN LA EJECUCIÓN DEL PAE

Dispone que las entidades públicas y privadas que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres participarán, dentro de sus competencias, en la ejecución del PAE, bajo la orientación y coordinación de la UNGRD. Asimismo, ordena a todos los sectores adelantar el proceso de recuperación conforme a las acciones previstas en dicho Plan y a las necesidades territoriales.

05

MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

A través del MHCP se garantizará de manera inmediata que el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cuente con recursos suficientes para que las entidades nacionales y territoriales desarrollen las actividades de respuesta y recuperación.

2



06

CREACIÓN DE LA SUBCUENTA SISMO 2026

Prevé que los recursos destinados a la respuesta y recuperación del desastre sean administrados mediante una subcuenta temporal denominada “Subcuenta SISMO 2026”, creada por la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con el propósito de mantener dichos recursos separados presupuestal y contablemente.

07

CREACIÓN DE LA SUBCUENTA SISMO 2026

Dispone que el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres realizará transferencias económicas a las entidades territoriales, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 1523 de 2012 y bajo los principios sistémico y de coordinación.

08

RÉGIMEN ADUANERO

Establece que las mercancías que ingresen como auxilios destinados a las acciones de respuesta, rehabilitación, reparación o reconstrucción de las áreas afectadas estarán sujetas, en lo procedente, al régimen previsto en el Decreto 1165 de 2019- Régimen de Aduanas- y demás normas concordantes.

Lo anterior, con base en las disposiciones contenidas en la Ley 1523 de 2012, que a continuación se explicaran:



A.MARCO GENERAL.

La Ley 1523 de 2012 adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres bajo la premisa de ser una política pública transversal orientada a la protección de la vida, los bienes, el ambiente y el desarrollo sostenible. Así mismo creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). Este sistema organiza a todas las entidades públicas, privadas y comunitarias bajo tres procesos:

1. **Conocimiento del riesgo** (identificar y estudiar amenazas y vulnerabilidades).
2. **Reducción del riesgo** (prevención y mitigación).
3. **Manejo de desastres** (preparación, respuesta y recuperación) — el proceso que se activa ante un terremoto.

INSTRUMENTOS CLAVE DE PLANIFICACIÓN

- **Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres** (PNGRD) — Decreto 308 de 2016.
- **Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo** (PMGRD).
- **Estrategias de Respuesta a Emergencias** (nacional — ENRE, y territoriales).
- **Sistemas de información y alerta:** el Servicio Geológico Colombiano (SGC) monitorea la actividad sísmica y suministra la información oficial.

PRINCIPIOS RECTORES APLICABLES (ART. 3, LEY 1523)

01

PRINCIPIO DE IGUALDAD

Garantiza que todas las personas afectadas por una situación de desastre o emergencia reciban el mismo trato y acceso a la ayuda humanitaria, sin discriminación alguna. Este principio impone a las autoridades el deber de asegurar criterios objetivos, transparentes y equitativos en la atención de la población afectada.

02

PRINCIPIO DE PROTECCIÓN

Reconoce que el Estado tiene la obligación de proteger a las personas frente a amenazas y riesgos que puedan afectar su vida, integridad, bienes, derechos colectivos y ambiente sano. Constituye una manifestación concreta del deber constitucional de garantía y protección de los derechos fundamentales.

03

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD SOCIAL

Impone a todas las personas, naturales y jurídicas, públicas o privadas, el deber de contribuir a la atención de situaciones de desastre y emergencia. La gestión del riesgo se concibe como una responsabilidad compartida que trasciende la actuación exclusiva del Estado.



04

PRINCIPIO DE AUTOCONSERVACIÓN

Establece el deber de cada persona y organización de adoptar medidas preventivas para protegerse frente a los riesgos previsibles. La autoprotección constituye una condición previa para el ejercicio efectivo de la solidaridad y la resiliencia social.

05

PRINCIPIO PARTICIPATIVO

Reconoce la participación ciudadana como un elemento esencial de la gestión del riesgo. Las autoridades deben promover y facilitar la intervención de comunidades, organizaciones sociales, grupos étnicos, entidades de voluntariado, academia y sectores productivos en los procesos de conocimiento, reducción y manejo del riesgo.



06 | PRINCIPIO DE DIVERSIDAD CULTURAL

Exige que las políticas, planes y medidas de gestión del riesgo respeten las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechen sus conocimientos, prácticas y capacidades propias para enfrentar amenazas y desastres.

07 | PRINCIPIO DEL INTERÉS PÚBLICO O SOCIAL

Dispone que, en situaciones de riesgo o desastre, el interés general prevalece sobre los intereses particulares o sectoriales. Este principio legitima la adopción de medidas excepcionales dirigidas a proteger a la comunidad, siempre con respeto por los derechos fundamentales y la autonomía territorial.

08 | PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

Ordena la adopción de medidas preventivas cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles, aun cuando no exista certeza científica absoluta sobre su ocurrencia. Constituye uno de los fundamentos jurídicos más importantes para la prevención del riesgo y la actuación temprana de las autoridades.

09 | PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Integra la gestión del riesgo con la protección de los ecosistemas y el uso sostenible de los recursos naturales, reconociendo que el deterioro ambiental puede aumentar la vulnerabilidad frente a los desastres.

10 | PRINCIPIO DE GRADUALIDAD

Reconoce que la implementación de la gestión del riesgo es un proceso progresivo que requiere fortalecimiento institucional permanente y desarrollo continuo de capacidades técnicas, administrativas y financieras.

11 | PRINCIPIO SISTÉMICO

Concibe el riesgo como el resultado de la interacción entre factores físicos, sociales, económicos, culturales, ambientales e institucionales. En consecuencia, exige respuestas coordinadas e integrales por parte de todas las entidades que conforman el SNGRD.

12 | PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

Impone a las autoridades el deber de armonizar sus competencias y actuaciones para garantizar la eficacia de las medidas de gestión del riesgo, evitando duplicidades y vacíos institucionales.

13 | PRINCIPIO DE CONCURRENCIA

Exige que varias autoridades intervengan simultáneamente cuando la magnitud del riesgo o desastre así lo requiera, actuando dentro de sus respectivas competencias y de manera complementaria.

14 | PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Permite que las autoridades de nivel superior apoyen a las entidades territoriales cuando estas no cuenten con la capacidad suficiente para enfrentar una situación de riesgo o desastre. No implica sustitución permanente de competencias, sino apoyo complementario



B.CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO.

INSTANCIAS DE DIRECCIÓN Y ORIENTACIÓN

1. Presidente de la República

- Director del SNGRD.
- Conduce la política nacional de gestión del riesgo.
- Ejerce la dirección general del Sistema.

2. Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

- Máxima instancia de orientación del Sistema.
- Asesora y planifica la política nacional.
- Formula recomendaciones al Gobierno Nacional.
- Articula los procesos de conocimiento, reducción y manejo del riesgo.

INSTANCIA DE COORDINACIÓN

1. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

- Coordina el funcionamiento del Sistema.
- Ejerce la secretaría técnica del Consejo Nacional.
- Coordina la ejecución de las decisiones y políticas del SNGRD.

INSTANCIAS NACIONALES ESPECIALIZADAS

1.Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo **Responsable de:**

- Identificación de escenarios de riesgo.
- Análisis y evaluación de amenazas y vulnerabilidades.
- Estudios técnicos y científicos.



2.Comité Nacional para la Reducción del Riesgo **Responsable de:**

- Intervención correctiva y prospectiva.
- Mitigación y prevención.
- Incorporación de la gestión del riesgo en la planificación territorial y sectorial.

3.Comité Nacional para el Manejo de Desastres **Responsable de:**

- Preparación para la respuesta.
- Atención de emergencias.
- Rehabilitación y recuperación.

INSTANCIAS TERRITORIALES

1.Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo

- Presididos por los gobernadores.

2.Consejos Distritales para la Gestión del Riesgo

- Presididos por los alcaldes distritales.

3.Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo **Presididos por los alcaldes municipales.**

- Estos consejos son los responsables de coordinar la gestión del riesgo en su respectiva jurisdicción.

OTROS INTEGRANTES DEL SISTEMA

Además de las instancias anteriores, el SNGRD está integrado por:

Entidades públicas

- Ministerios.
- Departamentos administrativos.
- Entidades descentralizadas.
- Autoridades ambientales.
- Fuerza Pública, entre otras.

Entidades privadas: (Podrán participar como invitados en las sesiones de los Consejos territoriales)

- Gremios.
- Empresas prestadoras de servicios públicos.
- Organizaciones técnicas y científicas.
- Universidades.

Organizaciones sociales y comunitarias

- Juntas de acción comunal.
- Organizaciones de voluntariado.
- Defensa Civil Colombiana.
- Cruz Roja Colombiana.
- Cuerpos de Bomberos.

C. ESTRUCTURA DE ARTICULACIÓN

• Nivel nacional

Instancia	Función principal
 PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	Conductor del SNGRD; declara la situación de desastre nacional (Art. 56).
 UNGRD (UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES)	Coordina y dirige la implementación de la política; articula los niveles nacional y territorial.
 CONSEJO NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO	Instancia superior de orientación del sistema.
 COMITÉ NACIONAL PARA EL MANEJO DE DESASTRES	Asesora y coordina la respuesta y la recuperación.
 FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO (FNGRD)	Financia la respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

- Nivel departamental

Instancia	Función principal
 GOBERNADORES	Conducen el sistema en su departamento; coordinan y complementan la acción de los municipios (instancias de coordinación intermedia).
 ALCALDES	Primeros responsables de la respuesta en su territorio (Art. 14); conducen el sistema en el municipio.
 CONSEJOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES DE GESTIÓN DEL RIESGO (CDGRD / CMGRD)	Instancias de coordinación, asesoría y planeación en cada territorio.
 OFICINAS O DEPENDENCIAS DE GESTIÓN DEL RIESGO	Ejecutan los planes y coordinan operativamente.

¿CÓMO FUNCIONA LA ARTICULACIÓN ANTE UN TERREMOTO?

La Ley 1523 se basa en los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación (Art. 3):

- **Respuesta inicial local:** El alcalde activa el CMGRD y la Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias (EMRE). Los organismos de socorro locales (Bomberos, Cruz Roja, Defensa Civil) atienden la emergencia.

- **Apoyo departamental (subsidiariedad positiva):** Si la capacidad municipal se desborda, el gobernador y el CDGRD complementan con recursos y coordinación departamental.
- **Apoyo nacional:** Si la magnitud supera la capacidad territorial, la UNGRD coordina el apoyo nacional (sala de crisis, recursos del FNGRD, entidades operativas nacionales), sin sustituir la autoridad local, sino complementándola.

D.DECLARATORIAS CALAMIDAD PÚBLICA/DESASTRE (SEGÚN GRAVEDAD).

- **Calamidad pública (Art. 57):** La declaran alcaldes o gobernadores en su jurisdicción.
- **Desastre (Art. 56):** La declara el presidente vía decreto, previo concepto del Consejo Nacional. En el mismo acto, la clasificará según su magnitud y efectos como de carácter nacional, regional, departamental, distrital o municipal, y pondrá en vigor las normas pertinentes propias del régimen especial para situaciones de desastre.

Estas declaratorias activan regímenes especiales de contratación y ejecución (Arts. 58-66) para agilizar la atención.

Con sujeción a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales, reglamentarán las medidas especiales que podrán tomar los gobernadores y alcaldes en situaciones de calamidad pública.



01 | RÉGIMEN ESPECIAL DE LAS DECLARATORIAS DE DESASTRE Y CALAMIDAD PÚBLICA.

Se activan un conjunto de normas excepcionales que agilizan la actuación del Estado, sin eliminar los controles.

Para declarar desastre o calamidad, la autoridad debe valorar, entre otros:

Criterio	Qué evalúa
 BIENES JURÍDICOS INDIVIDUALES	Peligro o daño a la vida, integridad y salud de las personas.
 BIENES JURÍDICOS COLECTIVOS	Afectación de servicios públicos esenciales, infraestructura, medio ambiente, orden económico y social.
 DINÁMICA DE LA EMERGENCIA	Si el evento es súbito (como un sismo) o de evolución progresiva, y su tendencia a agravarse o extenderse.
 CAPACIDAD INSTITUCIONAL	Insuficiencia de los medios y recursos de la entidad territorial (o de la Nación) para afrontar la situación — este es el criterio que activa la subsidiariedad.
 MAGNITUD DE DAÑOS Y PÉRDIDAS	Número de afectados, viviendas destruidas, afectación económica y ambiental.

1.1

RÉGIMEN NORMATIVO ESPECIAL (ART. 65).

El acto administrativo que declara la situación de desastre o calamidad pública no es una simple declaración, sino la norma que determina y activa el régimen especial aplicable, calibrado según los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del evento. El régimen es proporcional al evento; su finalidad es garantizar el regreso a la normalidad, lo que delimita temporal y materialmente su alcance.

Ámbito	Contenido
 CONTRACTUAL Y FINANCIERO	Contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos.
 INMOBILIARIO	Ocupación, adquisición, expropiación y demolición de inmuebles; imposición de servidumbres.
 SOCIAL Y ECONÓMICO	Reubicación de asentamientos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados.
 RECUPERACIÓN	Incentivos para rehabilitación, reconstrucción y desarrollo sostenible.
 RECURSOS	Administración y destinación de donaciones.

Materias que puede regular el régimen especial (catálogo enunciativo, no taxativo)

1.1.1 Medidas especiales de contratación (Art.66)

Ámbito subjetivo y objetivo: Cobija los contratos celebrados por:

- La sociedad fiduciaria que administra el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD);
- Las entidades ejecutoras que reciban recursos de dicho fondo;
- Las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo.

Condición material esencial: que los contratos estén relacionados directamente con actividades de respuesta, rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas. Este nexo directo es el límite de legalidad del régimen: contratos ajenos a la emergencia quedan excluidos.

Régimen aplicable

Elemento	Regla
 RÉGIMEN SUSTANTIVO	Derecho privado: requisitos y formalidades de la contratación entre particulares.
 SUJECCIÓN TRANSVERSAL	Art. 13 de la Ley 1150 de 2007 → aun en régimen privado, aplican los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal (Arts. 209 y 267 C.P.) y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.
 PRERROGATIVAS PÚBLICAS	Facultativamente pueden pactarse cláusulas excepcionales (interpretación, modificación y terminación unilaterales, caducidad) conforme a los Arts. 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.
 EXCLUSIÓN EXPRESA	Los contratos de empréstito interno y externo, que se rigen por el Art. 67.

1.1.2. Control fiscal

Los contratos de las entidades territoriales quedan sometidos al control fiscal propio de la urgencia manifiesta (Arts. 42 y 43, Ley 80 de 1993): remisión inmediata del acto y sus contratos a la contraloría competente para pronunciamiento posterior sobre los hechos y circunstancias que la determinaron. Es decir, flexibilidad procedimental sin inmunidad fiscal.

1.1.3. Contratación de empréstitos (Art. 67)

Régimen ultra-simplificado para el crédito público destinado a atender la emergencia declarada. Se suprimen autorizaciones y trámites ordinarios del crédito público (v. gr., los previstos en el régimen general de endeudamiento), condensando el procedimiento en tres requisitos:

- **Sujetos habilitados:** Gobierno Nacional, entidades descentralizadas nacionales, departamentos, distritos, municipios y sus descentralizadas.
- **Requisitos únicos de celebración y validez:**
 - ✓ Los exigidos por la Constitución Política;
 - ✓ Concepto previo de la Dirección General de Crédito Público (MinHacienda);

- ✓ Firmas del representante de la entidad prestamista y del Presidente de la República o del mandatario territorial (delegables en el Ministro o en los Secretarios de Hacienda, respectivamente).
- **Límite infranqueable:** no puede excederse la capacidad de pago de la entidad prestataria — salvaguarda de sostenibilidad fiscal que subsiste incluso en emergencia.

1.1.4. Medidas que afectan la propiedad privada:

Manifestación de la función social de la propiedad (Art. 58 C.P.), con debido proceso abreviado.

a). Imposición de servidumbres (Art. 68)

- Los bienes fiscales y de particulares ubicados en el área geográfica delimitada por la declaratoria deben soportar las servidumbres legales necesarias para las acciones de atención, rehabilitación y reconstrucción.



- Procedimiento
 - ✓ Se impone mediante acto administrativo motivado;
 - ✓ El acto debe fijar el valor de la indemnización (garantía del Art. 58 C.P. — no hay carga sin compensación);
 - ✓ Se notifica al propietario, poseedor o tenedor;
 - ✓ Vía gubernativa restringida: únicamente procede el recurso de reposición;
 - ✓ Queda a salvo el control judicial mediante las acciones contencioso-administrativas pertinentes.

b). Ocupación temporal de inmuebles (Art. 69)

- **Obligación:** Propietarios, poseedores y tenedores de inmuebles y mejoras en el área declarada están obligados a permitir la ocupación temporal de sus bienes para las acciones del proceso de gestión del riesgo — respuesta, rehabilitación y reconstrucción.
- **Principios de Proporcionalidad e Indemnidad** (Art. 69, Parágrafo 2°)

La medida se rige por tres límites materiales:

- **Necesidad estricta:** la ocupación debe circunscribirse al espacio y tiempo estrictamente indispensables.
- **Mínima lesividad:** debe causarse el menor daño posible. Es una limitación temporal al uso y goce, no una transferencia del dominio (a diferencia de la adquisición o expropiación), y por su naturaleza da lugar a las garantías indemnizatorias y procedimentales que desarrollan
- **Reparación integral y expedita:** el daño causado debe ser reparado de manera completa y sin dilaciones, incluyendo el reembolso de las expensas en que haya incurrido el propietario, poseedor o tenedor con ocasión de la ocupación.

Se materializa así el principio de indemnidad patrimonial: el particular no debe soportar un detrimento económico definitivo por una carga impuesta en beneficio del interés general.

- Procedimiento y Condiciones de la Ocupación (Art. 70).

Comunicación previa

La entidad pública a cargo de la emergencia debe comunicar por escrito al propietario, poseedor o tenedor:

Elemento	Contenido exigido
 NECESIDAD	Justificación de la ocupación temporal.
 EXTENSIÓN	Terreno, habitaciones o edificaciones a ocupar.
 DURACIÓN	Tiempo probable, nunca superior a un (1) año.
 INDEMNIZACIÓN	Estimación del valor de los perjuicios que se ofrece pagar.
 PLAZO	Término para manifestar consentimiento y valorar perjuicios.

- **Mecanismo consensual con cláusula de ejecución forzosa**

El diseño legal privilegia el acuerdo voluntario. Sin embargo, si no se obtiene el consentimiento o no hay acuerdo sobre el valor de los perjuicios dentro del plazo señalado, se procederá a la ocupación con el concurso de las autoridades de policía. La emergencia no puede quedar supeditada a la voluntad del particular.

- **Reglas complementarias (Parágrafos 1° a 3°)**

- ✓ **Parágrafo 1°** — Plazo mínimo: el término para aceptar o disentir no puede ser inferior a cinco (5) días hábiles, garantía mínima del derecho de contradicción.
- ✓ **Parágrafo 2°** — Notificación dual: la decisión se comunica personalmente (escrito entregado en la dirección conocida) y, simultáneamente, mediante edicto fijado por cinco (5) días hábiles en lugar público de la alcaldía. El término del parágrafo 1° solo corre al vencimiento de la notificación por edicto, asegurando publicidad efectiva.
- ✓ **Parágrafo 3°** — Ocupación inmediata por necesidad perentoria: ante urgencia extrema, se procede a la ocupación inmediata, procurando notificar a la mayor brevedad. Esta modalidad no precluye la aceptación posterior del afectado ni el pago de perjuicios y gastos, preservando la garantía indemnizatoria aun en el escenario más excepcional.
- **Restitución oficiosa.** Transcurrido 1 año sin que la ocupación haya terminado, procede la restitución de oficio del inmueble. La demora en cumplir este mandato será causal de mala conducta para el funcionario o funcionarios que dilaten la entrega.

- Los afectados podrán iniciar inmediatamente las acciones judiciales encaminadas a la restitución del bien y la reparación del daño inferido.

- **Control Judicial: Acciones Contencioso-Administrativas (Art. 71)**

Pueden acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa:

- ✓ Quienes no consintieron expresamente la ocupación.
- ✓ Quienes, habiéndola aceptado, consideren que el daño efectivamente causado superó la indemnización pactada
- ✓ Los afectados por ocupación inmediata (la vía perentoria no cercena el acceso a la justicia).
- ✓ A quienes transcurrido el término de un año no les fue restituido el bien.

Cómputo del término: los plazos de caducidad previstos en CPACA se cuentan a partir de la fecha en que concluya la ocupación temporal, regla razonable pues solo al finalizar la ocupación puede dimensionarse integralmente el daño causado.

c) Adquisición de Predios (Arts. 73-77)

- **Naturaleza y alcance del instrumento (Parágrafos 1° a 3°)**

Declarada una situación de desastre o calamidad pública, y mientras no se declare el retorno a la normalidad, el Gobierno Nacional (a través de sus ministerios o departamentos administrativos), las entidades del orden nacional, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas de cualquier nivel quedan habilitadas para adquirir total o parcialmente bienes inmuebles o derechos reales que resulten indispensables para ejecutar el plan de acción específico de recuperación.

La adquisición procede por dos vías:

- ✓ Negociación directa con los propietarios (mecanismo preferente y consensual).
- ✓ Expropiación por vía administrativa, siempre previa indemnización (mecanismo subsidiario y unilateral).

El instrumento está temporalmente acotado: su vigencia se agota con la declaratoria de retorno a la normalidad, lo que refuerza su carácter excepcional y finalístico.

- **Declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social (Art. 74)**

La ley efectúa una declaratoria legal directa de utilidad pública e interés social sobre la adquisición de los bienes necesarios para adelantar las labores de respuesta, rehabilitación y reconstrucción, incluida la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo. La administración, por tanto, no requiere calificación adicional del motivo expropiatorio; le basta acreditar la indispensabilidad del bien frente al plan de acción específico.



- **Negociación Directa y Orden de Expropiación (Art. 75)**

El esquema procedimental privilegia el acuerdo, pero incorpora una cláusula de cierre coactiva:

Etapa	Contenido
 OFERTA DE COMPRA	 La entidad formula oferta al propietario con fundamento en el avalúo del inmueble.
 ETAPA DE NEGOCIACIÓN	 El propietario dispone de un término de treinta (30) días para aceptar o rechazar.
 ACUERDO	 Se perfecciona la enajenación voluntaria mediante escritura pública y registro.
 FRACASO DE LA NEGOCIACIÓN	 Vencido el plazo sin acuerdo o ante el rechazo, la entidad expide la orden de expropiación por vía administrativa mediante acto administrativo motivado.

Contra el acto expropiatorio, la vía gubernativa se restringe al recurso de reposición, en coherencia con la lógica de celeridad que gobierna todo el régimen especial de la Ley 1523, sin perjuicio del control judicial pleno).

- **Indemnización: Criterios de Valuación y Pago (Art. 76)**

La compensación debe equivaler al valor comercial del inmueble (o derecho real) afectado. La ley impone un criterio técnico objetivo para la determinación de este valor.

Se prohíbe incluir valores que no correspondan a la realidad del bien. Se excluyen expresamente de la indemnización:



- ✓ Las expectativas de valorización futura no consolidadas.
- ✓ Cualquier valor especulativo. La indemnización debe reparar el daño emergente y el lucro cesante actual, pero no debe constituir una fuente de enriquecimiento sin causa para el particular ni una carga excesiva para el erario.

- **La Condición de "Previo Pago"**

Para que la transferencia del derecho de dominio sea legítima bajo la expropiación administrativa, el pago es condición sine qua non. El valor indemnizatorio debe ser entregado o puesto a disposición del titular del derecho de dominio antes de la toma de posesión efectiva del inmueble.

- **Acciones Contencioso-Administrativas y Control Judicial (Art. 77)**

El afectado puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en dos escenarios principales:

- ✓ **Disconformidad con el monto:** Cuando el particular considera que la indemnización ofrecida es inferior al daño real causado.
- ✓ **Disconformidad con la medida:** Cuando, aun aceptando la necesidad, se cuestiona el procedimiento administrativo o la legalidad del acto de expropiación.
- ✓ **El efecto de "No Suspensión"** (Principio de Eficacia)

El ejercicio de las acciones judiciales por parte del afectado no suspende la ejecución de la medida.

- ✓ Si existe controversia sobre el monto, la entidad pública debe depositar la suma ofrecida ante la autoridad competente (siguiendo las reglas del proceso expropiatorio).
- ✓ Una vez realizado el depósito, la entidad puede continuar con la ocupación y uso del inmueble para las labores de respuesta o reconstrucción.
- ✓ El juez contencioso, en sentencia, determinará si el valor definitivo a pagar es superior al depositado, ordenando —de ser el caso— el ajuste indemnizatorio.

d) Medida de Demolición (Arts. 77 y 78)

El régimen de demolición bajo la Ley 1523 de 2012 es un mecanismo de intervención directa que se aparta de las reglas ordinarias de policía urbana para actuar bajo la lógica de "estado de necesidad". Su ejecución es válida siempre que esté respaldada por una motivación técnica robusta que demuestre la inviabilidad de conservar la estructura, garantizando posteriormente la reparación patrimonial integral del afectado.

La facultad de ordenar la demolición de edificaciones, construcciones o mejoras no constituye una sanción administrativa, sino una medida de policía administrativa especial para la gestión del riesgo. Su finalidad exclusiva es evitar un daño mayor o una catástrofe ante la inminencia o realidad de un desastre, primando el principio de salvaguarda de la vida y la integridad física sobre el derecho de propiedad.



• Competencia y Requisitos (Art. 77)

✓ **Autoridad Competente:** La medida puede ser ordenada por el Presidente de la República (en casos de desastre nacional) o por los Gobernadores y Alcaldes (en casos de calamidad pública en sus respectivas jurisdicciones), siempre que se haya formalizado la declaratoria de la situación de emergencia.

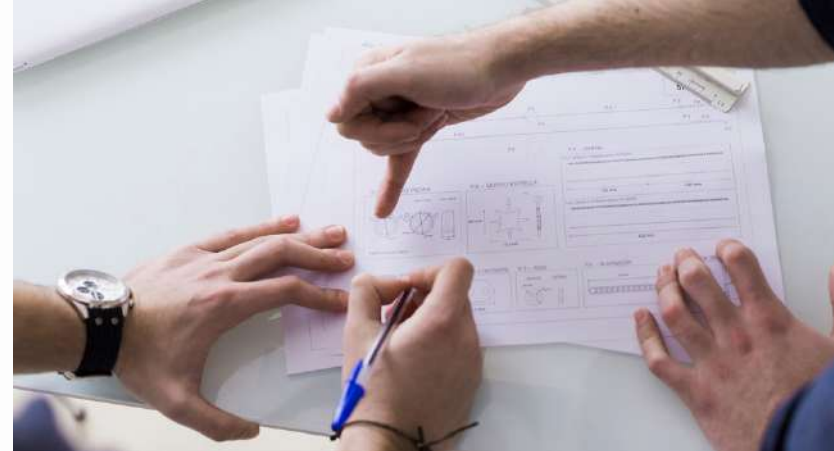
✓ **Fundamento Técnico:** La orden de demolición no puede ser arbitraria. Requiere un concepto técnico previo emitido por el consejo de gestión del riesgo (o la entidad técnica competente en el nivel territorial) que justifique la necesidad urgente de la demolición por riesgo inminente de colapso, daño estructural grave, o por estar ubicada en una zona de alto riesgo no mitigable.

• **Acto Administrativo:** La medida debe materializarse mediante un acto administrativo motivado que especifique las razones técnicas, las condiciones de seguridad y el área objeto de la intervención.

• Garantías y Procedimiento (Art. 78)

La ley equilibra la necesidad de celeridad con las garantías constitucionales del debido proceso y la protección patrimonial:

- **Notificación y Ocupación:** La administración debe notificar al propietario, poseedor o tenedor. Sin embargo, dada la naturaleza urgente de la medida (riesgo inminente), la ley faculta la ocupación y demolición inmediata si la demora en la notificación o en el procedimiento ordinario pudiera comprometer vidas.
- **Derecho a la Indemnización:** La demolición de una construcción por motivos de utilidad pública o gestión del riesgo genera el derecho a una indemnización justa. Esta indemnización debe cubrir el valor real de la mejora o construcción, calculada según criterios técnicos, excluyendo valores especulativos.
- **Control Judicial:** La medida de demolición es susceptible de control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
- **No Suspensión:** Por el principio de prevalencia del interés general y la protección de la vida, la interposición de recursos administrativos o judiciales no suspende la ejecución de la demolición.



Ante un terremoto, la respuesta inicia y se lidera en el municipio (alcalde + CMGRD). Si la capacidad local es insuficiente, el departamento concurre, y si aún se desborda, la Nación (UNGRD + FNGRD) complementa la respuesta. Todo bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de la Ley 1523 de 2012.

1.1.5. Otras medidas

- **Disposición de bienes.** Con el exclusivo fin de atender las necesidades relacionadas con los motivos de la declaratoria de la situación de desastre o calamidad pública, el Gobierno Nacional podrá disponer en forma directa o a través de convenios interinstitucionales con terceras entidades, el uso de los bienes, respecto de los cuales pese una medida de decomiso preventivo o en proceso de extinción de dominio o se encuentren extinguidos. Cuando se trate de bienes sobre los cuales no exista una medida de extinción de dominio de carácter definitiva, la disposición de los bienes solo podrá realizarse de manera provisional.

- **Transferencia de recursos.** El Fondo Nacional podrá transferir recursos de sus cuentas o subcuentas a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la calamidad o desastre, bajo las siguientes condiciones:
 - ✓ **Recursos** serán administrados por entidades, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.
 - ✓ En el documento que ordene la transferencia se indicará la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención del desastre o calamidad pública declarada, y estarán exentas de cualquier gravamen.
 - ✓ Los recursos estarán sujetos al control fiscal ejercido por las respectivas Contralorías.
- **Redes y servicios de telecomunicaciones.** Todo operador o proveedor de servicios públicos que tenga infraestructura y en especial los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones están obligados a permitir el acceso y uso de sus redes e infraestructuras al operador que lo solicite en forma inmediata para garantizar la continuidad en la provisión de los servicios y redes de telecomunicaciones.



- La Comisión de Regulación de Comunicaciones podrá imponer una servidumbre provisional en forma inmediata para garantizar el uso de las redes e infraestructura ante la negativa del proveedor respectivo.
- **Medidas en materia vial y de transporte (art. 83, 84)**
 - ✓ **Levantamiento de restricciones.** El Gobierno Nacional podrá suspender transitoriamente (6 meses), y mientras se restablecen las condiciones de tránsito vial en el país, las restricciones de horario de tipo ambiental establecidas para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales y/o internacionales en el territorio nacional.

✓ **Emergencias viales:** El Gobierno Nacional podrá requerir de los contratistas y concesionarios del Estado la maquinaria, el equipo y personal que se encuentre a su disposición para atender de manera inmediata las emergencias viales o de cualquier otra naturaleza que se presenten en su zona de actividad o de influencia, cuando este método constituya la forma más eficiente de mitigar el impacto generado por la necesaria atención de emergencias que amenacen la vida y demás derechos de la población.

✓ **Facultades del Invías.** El Instituto Nacional de Vías, Invías podrá intervenir las vías que no están en su inventario y donde sea preciso para atender las situaciones de emergencia que requieran de su atención.

- **Medidas de alivios financieros:** Buscan que el damnificado pueda, mediante la refinanciación y el acceso a nuevos créditos, reconstruir su tejido económico en lugar de quedar excluido del sistema financiero por falta de pago.

✓ **Refinanciación de Obligaciones (Art. 86)**

Establece la obligatoriedad para las entidades públicas de financiamiento de implementar programas de refinanciación para las obligaciones crediticias contraídas por las personas naturales y jurídicas afectadas por desastres. Se deben aplicar las siguientes reglas:

- La refinanciación se aplicará únicamente para las obligaciones contraídas antes de la fecha de ocurrencia de la situación de desastre y para los pagos con vencimientos a partir de esa fecha.
- El nuevo plazo no podrá ser superior al doble del plazo pendiente, ni exceder de veinte años.
- Las condiciones de las obligaciones refinanciadas no podrán ser más gravosas que las originales.
- La solicitud deberá ser presentada por el deudor antes dentro del plazo que determine el Gobierno Nacional.
- No habrá lugar a intereses ni mora durante el lapso comprendido entre la fecha de declaratoria de la situación de desastre y aquella en que se perfeccione la renegociación, la cual no deberá ser mayor de 90 días.
- La refinanciación no implica renovación de las obligaciones y por consiguiente, no se requiere formalidad alguna para que se opere la renovación de garantías hipotecarias o prendarias existentes, ni para que subsista la responsabilidad de los deudores o codeudores, subsidiarios o solidarios y de los fiadores, según los casos.

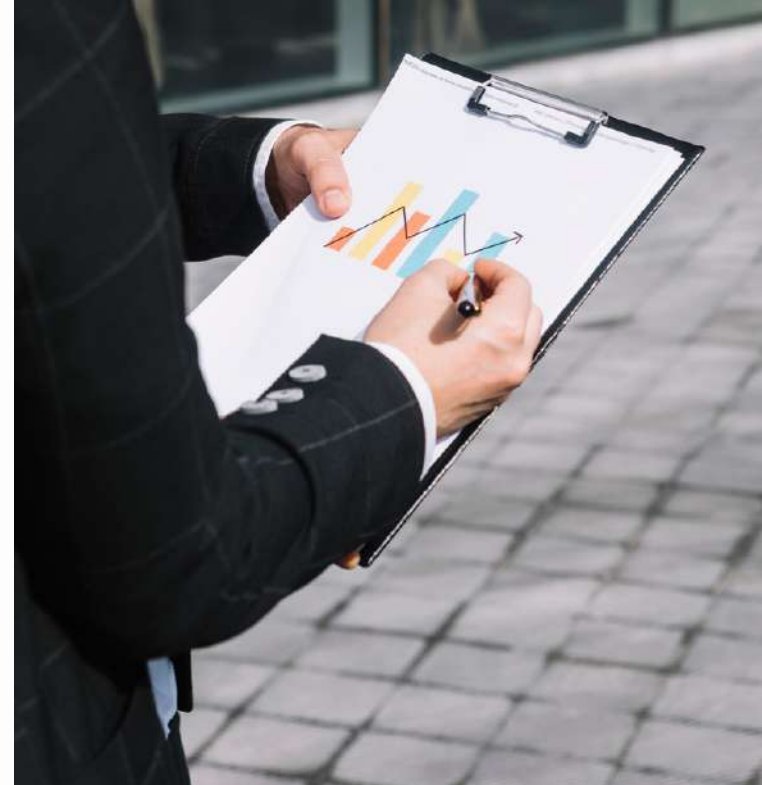
- Si se trata de créditos de amortización gradual y el nuevo plazo implica variaciones en las cuotas periódicas, se suscribirán las respectivas adiciones en los mismos documentos en que consten las obligaciones, sin perjuicio de que se opte por otorgar nuevos documentos.

✓ **Usuarios de crédito afectados (Art. 87)**

Insta a las entidades financieras (supervisadas por la Superintendencia Financiera) a establecer políticas especiales para los usuarios de crédito que hayan contraído la obligación, antes de la declaratoria de la situación de desastre, para adelantar cualquier tipo de actividades en la zona o área de influencia de la situación de desastre.

Busca que la banca comercial facilite condiciones más flexibles (plazos, tasas, periodos de gracia) para los damnificados, reconociendo su situación de vulnerabilidad sobrevenida.

Las medidas se aplicarán previo estudio de cada caso, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de las respectivas obligaciones, conforme al reglamento que para ese fin debe dictar la entidad financiera acreedora.



✓ **Suspensión de procesos ejecutivos (Art. 88)**

Durante los primeros 6 meses contados desde la declaratoria de la situación de desastre, los procesos ejecutivos singulares, mixtos o con título hipotecario o prendario, entablados por entidades financieras contra personas afectadas por el desastre, por obligaciones contraídas antes de la fecha en que se declaró la situación de desastre, se suspenderán hasta por 6 meses si así lo solicita el deudor, desde el momento en que adquiera firmeza el auto que disponga el remate de bienes debidamente embargados y evaluados, o antes de efectuar la nueva subasta, en el evento en que aquella providencia ya se hubiere dictado.

E.RECUPERACIÓN.

Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la UNGRD, 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 serán aprobados por el Consejo Nacional; y, de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas. El Plan es el conjunto de 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. El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la UNGRD cuando se derive de una declaratoria de desastre. Será competencia de las oficinas de planeación cuando se trate de declaratoria de calamidad pública; los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la UNGRD.



F.LA GESTIÓN DEL RIESGO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

01

MARCO NORMATIVO DE ARTICULACIÓN

La gestión del riesgo debe estar integrada obligatoriamente en la planificación territorial.
Las normas clave son:

Norma	Aporte principal
 LEY 388 DE 1997	Ley de Desarrollo Territorial: exige incluir la prevención de amenazas y riesgos como determinante de superior jerarquía en los POT (Art. 10).
 LEY 1523 DE 2012 (ARTS. 39-42)	Ordena integrar la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo (POT, planes de desarrollo, planes de cuenca).
 DECRETO 1807 DE 2014 (COMPILADO EN EL DECRETO 1077 DE 2015)	Reglamenta la incorporación de la gestión del riesgo en los POT: estudios básicos y detallados de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, condiciones técnicas para su elaboración.



02 | ¿QUÉ EXIGE LA LEY 1523 A LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO?

- **Art. 39:** Los POT deben integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental, considerándolo condicionante para el uso y ocupación del suelo.
- **Art. 40:** Los municipios deben incorporar en sus POT las zonificaciones de amenaza y riesgo, y las previsiones sobre reubicación de asentamientos en riesgo no mitigable.
- **Art. 41:** El seguimiento a la gestión del riesgo hace parte del expediente municipal y de los instrumentos de planificación.
- **Art. 42:** Análisis específicos de riesgo para proyectos de gran magnitud. (Prestación de servicios públicos, obras civiles mayores, actividades industriales o de otro tipo que puedan significar riesgo de desastre para la sociedad, así como las que específicamente determine la UNGRD)

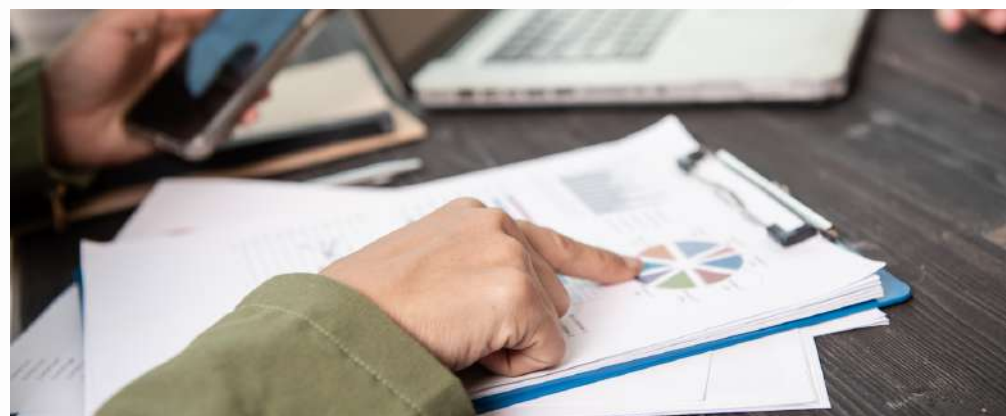
03 | ESTUDIO DE RIESGOS EN LOS POT (DECRETO 1807 DE 2014)

ESTUDIOS BÁSICOS (OBLIGATORIOS PARA ADOPTAR O REVISAR EL POT)

- Delimitación y zonificación de amenazas (sísmica, movimientos en masa, inundaciones, avenidas torrenciales).
- Identificación de áreas con condición de amenaza y áreas con condición de riesgo.
- Determinación de zonas que requieren estudios detallados.

ESTUDIOS DETALLADOS

- Análisis de vulnerabilidad y riesgo en zonas priorizadas.
- Categorización del riesgo como mitigable o no mitigable.
- Definición de medidas de intervención: obras de mitigación, normas urbanísticas restrictivas o reasentamiento.



A) REVISIÓN EXCEPCIONAL DEL POT

- La Ley 388 de 1997 (Art. 28) y sus reglamentos permiten la revisión excepcional del POT cuando se presentan resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas y riesgos, o por la declaratoria de desastre o calamidad pública, sin esperar los plazos ordinarios de vigencia.
- Esto permite ajustar rápidamente la zonificación, los usos del suelo y las normas urbanísticas en las zonas afectadas.

B) SUELOS DE PROTECCIÓN POR RIESGO

- Las zonas declaradas de riesgo alto no mitigable deben clasificarse como suelo de protección (Art. 35, Ley 388), quedando prohibida su urbanización u ocupación.
- El municipio debe evitar que estas áreas sean reocupadas tras el reasentamiento (control urbano).

**C) REASENTAMIENTO DE POBLACIÓN**

- Los hogares localizados en zonas de riesgo no mitigable deben ser reubicados, con programas articulados entre el POT, el Plan de Desarrollo Municipal y los programas de vivienda (Ley 1523, Art. 40; Ley 9ª de 1989, Art. 56).

D) NORMAS DE SISMO RESISTENCIA

- La reconstrucción debe cumplir el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente aplicando la microzonificación sísmica donde exista.
- Las curadurías urbanas y oficinas de planeación verifican estas normas al expedir licencias de construcción y de reconstrucción.

E) RESPONSABILIDADES DEL ALCALDE Y DEL MUNICIPIO

- Adoptar y mantener actualizado el POT con los estudios de riesgo exigidos.
- Realizar el inventario de asentamientos en zonas de alto riesgo (Ley 1523, Art. 40, parágrafo; Ley 2ª de 1991).
- Ejercer control urbano para impedir ocupaciones en zonas de riesgo.
- Tras el sismo: evaluar daños (con apoyo del SGC y la UNGRD), activar la revisión excepcional del POT si se requiere, y liderar el plan de acción específico de reconstrucción.

G.ARTICULACIÓN DE INSTRUMENTOS A NIVEL MUNICIPAL.

POT (Ley 388/97 + Decreto 1807/14)
Define DÓNDE y CÓMO se puede construir



Plan Municipal de Gestión del Riesgo
(PMGRD)

Define QUÉ riesgos existen y CÓMO
intervenirlos



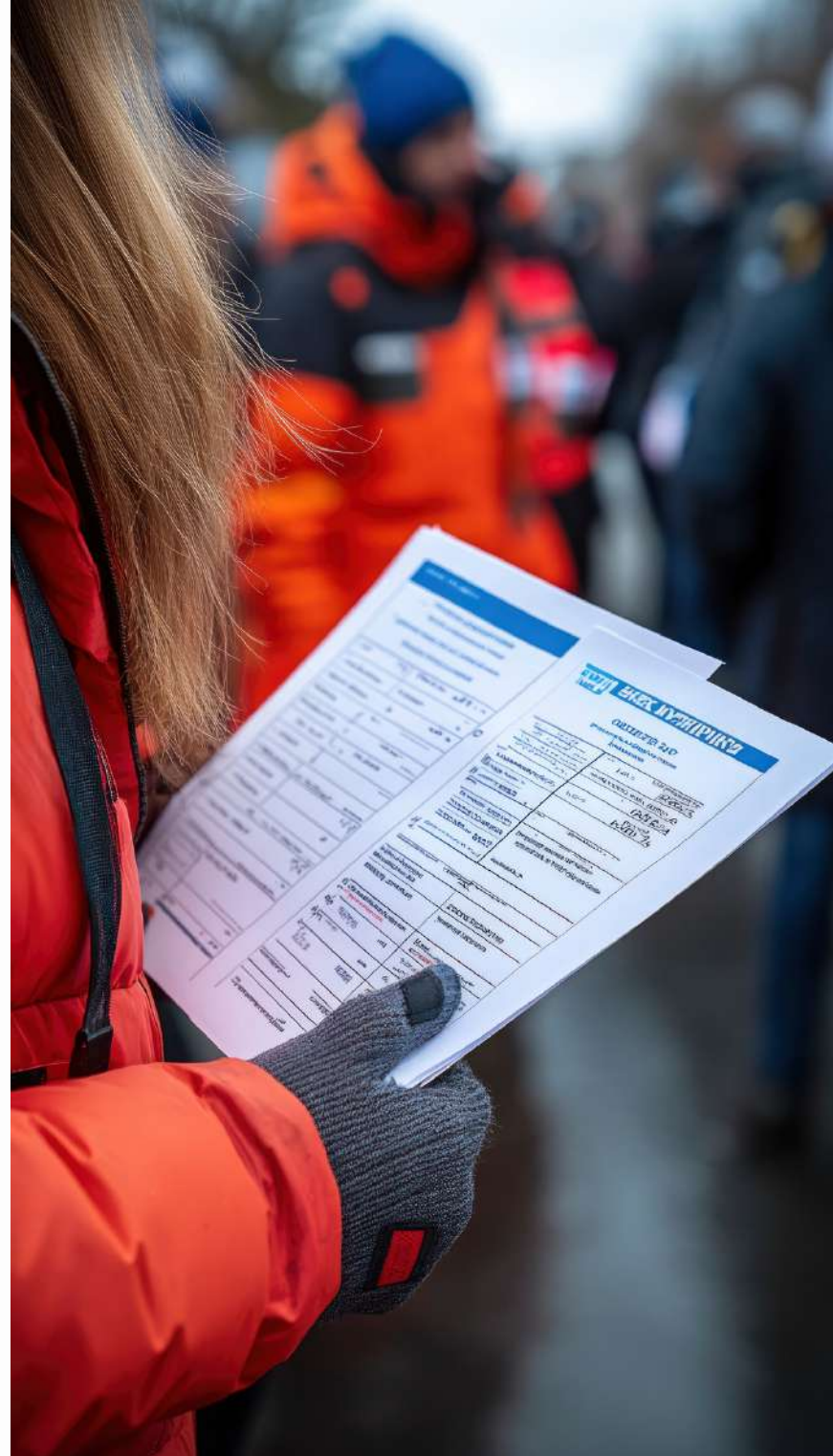
Estrategia Municipal de Respuesta (EMRE)
Define CÓMO responder ante la emergencia



Plan de Acción Específico (post-desastre)
Define CÓMO rehabilitar y reconstruir



Plan de Desarrollo Municipal
Asigna RECURSOS y programas de inversión





Construyendo MÁS+