

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2024EE08348

Fecha: 31/05/2024

Bogotá DC,

Señor

CARLOS ALBERTO HINCAPIÉ PENAGOS

Secretario Junta de Acción Comunal Sector Villa Laura,
Barrio El Corazón, Comuna 13 San Javier Carrera 105B 34BB 94
Teléfono/WhatsApp 3135718645/3016037006
Medellín - Antioquia

- 1. ASUNTO:** Respuesta a petición de consulta recibida mediante correo electrónico del 28 de enero de 2024 radicado 2024ER02905 con radicado del 31 de enero de 2024.
- 2. TEMA:** DECRETO DE EMERGENCIA- Aplicación del artículo 30 de la Ley 2166 de 2021/ RÉGIMEN ESPECIAL PARA SITUACIONES DE DESASATRE - En Virtud del Decreto de Emergencia No. 037 del 27 de enero de 2024.

Cordial saludo Señor Hincapié:

De manera atenta y de conformidad con la solicitud del asunto, la Oficina Asesora Jurídica – en adelante OAJ - de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – en adelante UNGRD - se permite dar respuesta así:

3. CONSULTA

En respuesta a la solicitud del asunto procede la UNGRD a emitir concepto sobre lo siguiente:

“El artículo 30 de la Ley 2166 de 2021 preceptúa lo siguiente:

ARTÍCULO 30. COMISIÓN ACCIDENTAL PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS. En los casos en que el Presidente de la República declare estado de excepción, deberán integrarse las comisiones accidentales para la Atención de Emergencias en cada uno de los organismos de acción comunal. Esta Comisión estará integrada por las personas que designe la Asamblea General en cada uno de los Organismo de Acción Comunal, y contará con la participación de delegados del gobierno local al cual pertenece el organismo de acción comunal y una representación de la Junta Administradora Local. La Comisión Accidental para la Atención de Emergencias diseñará, formulará, aprobará y adoptará un plan de acción en el que se establezca una estrategia comunal para la superación de la situación de crisis, siguiendo los lineamientos y directrices impartidas por el Ministerio del Interior y en articulación con el plan de acción del organismo de acción comunal de grado superior. 36] Cartilla de Actualización en Legislación Comunal

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio del Interior por medio de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, o quien haga sus veces, estipulará los lineamientos y directrices pertinentes para la prevención, control y seguimiento de la contingencia, los que deberán ser incorporados dentro del plan de acción de cada Organismo de Acción Comunal..

El Gobierno Nacional acaba de expedir el DECRETO NÚMERO 0037 Por el cual se declara una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional.

De una manera atenta solicito se me informe si las Juntas de Acción Comunal debemos dar cabal cumplimiento a lo establecido en el citado decreto, en caso afirmativo como concurriríamos para darle aplicación en nuestros territorios.”

4. ANTECEDENTES

Los principales antecedentes fácticos del motivo de consulta son:

1. Que mediante la circular 065 del 18 de diciembre de 2023, la UNGRD envió a los territorios y demás integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD los lineamientos y recomendaciones para la preparación y alistamiento de la primera temporada seca o de menos lluvias de 2024 bajo la incidencia del Fenómeno “El Niño” 2023-2024, donde se indica que durante la primera temporada seca bajo la influencia del Fenómeno “El Niño”, se puede presentar exceso o déficit de precipitación según la zona del territorio Nacional. Dicha situación puede originar eventos tales como desabastecimiento de agua para acueductos, desabastecimiento de agua para cultivos, desabastecimiento de agua para animales, movimientos en masa, inundaciones, vendavales, avenida torrencial, heladas, erosión fluvial e incendios forestales.
2. Que el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo, recomendó al Presidente de la República declarar mediante decreto la existencia de una situación de desastre y, en el mismo acto, la clasificara según su magnitud y efectos como de carácter nacional, regional, departamental, distrital o municipal.
3. Que el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo en sesión mixta presencial y virtual realizada el día 24 de enero de 2024, en el ejercicio de sus funciones establecidas en el numeral 4 del artículo 17 de la Ley 1523 de 2012, consideró que se cumplen con los criterios establecidos en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, por lo que emitió concepto previo favorable para la declaratoria de la situación de desastre nacional.
4. Que el pasado 27 de enero de 2024, el Presidente de la República expidió el Decreto 037 de 2024 *"Por el cual se declara una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional"*

5. COMPETENCIA

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres tiene como objetivo dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD, por lo que lo dirige y coordina, y en este contexto, orienta y apoya a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y los asesora para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales, promueve y realiza los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia, presta el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del SNPAD, entre otras funciones¹.

La Oficina Asesora Jurídica (OAJ) de la UNGRD es competente para dar respuesta a la consulta de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 5 del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011 modificado por el Decreto 2672 de 2013 al corresponderle a este despacho *"1. Asesorar al Director General, y a las Dependencias de la Unidad en los asuntos jurídicos relacionados con la entidad y emitir los conceptos legales que se le requieran."* y *"5. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia y de la Unidad."*

6. PROBLÉMA JURÍDICO A RESOLVER

Esta OAJ se pronunciará respecto del problema jurídico que consiste en determinar si en virtud del Decreto 037 de 2024 *"Por el cual se declara una situación de Desastre Nacional en todo el*

¹ Decreto ley 4147 de 2011. Art. 4.

territorio nacional" se debe realizar lo establecido en el artículo 30 de la Ley 2166 de 2021 que preceptúa lo siguiente:

“ARTÍCULO 30. COMISIÓN ACCIDENTAL PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS. En los casos en que el Presidente de la República declare estado de excepción, deberán integrarse las comisiones accidentales para la Atención de Emergencias en cada uno de los organismos de acción comunal. Esta Comisión estará integrada por las personas que designe la Asamblea General en cada uno de los Organismo de Acción Comunal, y contará con la participación de delegados del gobierno local al cual pertenece el organismo de acción comunal y una representación de la Junta Administradora Local. La Comisión Accidental para la Atención de Emergencias diseñará, formulará, aprobará y adoptará un plan de acción en el que se establezca una estrategia comunal para la superación de la situación de crisis, siguiendo los lineamientos y directrices impartidas por el Ministerio del Interior y en articulación con el plan de acción del organismo de acción comunal de grado superior. PARÁGRAFO 1o. El Ministerio del Interior por medio de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, o quien haga sus veces, estipulará los lineamientos y directrices pertinentes para la prevención, control y seguimiento de la contingencia, los que deberán ser incorporados dentro del plan de acción de cada Organismo de Acción Comunal.”

7. ANÁLISIS JURÍDICO

Con el propósito de responder el problema jurídico identificado nos apoyaremos en; 1) Las finalidades y objetivos de la Ley 2166 de 2021 “Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones”, para lo cual se procede a hacer referencia a los Estados de Excepción descritos en los artículos constitucionales 212, 213, 214 y 215 y la Ley 137 de 1994, y 2) Las finalidades y objetivos del Decreto 037 de 2024 “Por el cual se declara una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional” para lo cual se abordara la definición de “Emergencia” cuyo régimen se encuentra en la Ley 1523 de 2012.

7.1. Las finalidades y objetivos de la Ley 2166 de 2021.

En virtud de lo consagrado en el artículo 38 constitucional según el cual en el Estado colombiano se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad y con el objetivo de que las juntas de acción comunal, como manifestación de estas garantías, tengan un papel más activo, incluyente y decisivo en el devenir de sus comunidades, accediendo al poder ante las instancias, niveles, espacios y mecanismos de participación directa y democrática vinculando sus planes de desarrollo estratégicos comunales en los planes de desarrollo de los departamentos, distritos y municipios, se expidió la Ley 2166 de 2021.

Así pues, el artículo 1 determina el objeto de “promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos y, a la vez, pretende establecer un marco jurídico para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes. Así mismo, busca prever lineamientos generales para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública de acción comunal, sus organismos y afiliados, en el territorio nacional, desde los objetivos del desarrollo humano, sostenible y sustentable.” Todo esto con la finalidad “de proteger y garantizar los derechos y establecer los deberes de los afiliados a los organismos de acción comunal que gozan de autonomía e independencia sujeta a la Constitución Política de Colombia, leyes, decretos y demás preceptos del ordenamiento jurídico y el interés general de la comunidad.”

Por lo tanto se le otorga un papel protagónico a la comunidad y su desarrollo, entendiendo este último como *“el conjunto de procesos territoriales, económicos, políticos, ambientales, culturales y sociales que integran los esfuerzos de la población, sus organismos y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, fortaleciendo la construcción de las mismas, a partir de los planes de desarrollo comunales y comunitarios construidos y concertados por los afiliados a los organismos comunales en articulación con las autoridades de cada uno de sus territorios.”* Así las cosas, el párrafo del artículo 4 afirma *“Los procesos de desarrollo de la comunidad, buscarán el fortalecimiento de la integración, autogestión, solidaridad y participación de la comunidad con el propósito de avanzar en el alcance de un desarrollo integral, a través de acciones encaminadas al desarrollo organizacional, la garantía y respeto de los derechos humanos, el género, la población, el territorio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, para la transformación particular y de la sociedad en su conjunto.”*

Con este contexto, se reconoció que la comunidad podría accionar a través de organismos denominados las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal, quienes realizan la acción comunal en primer grado; la asociación de juntas de acción comunal, quienes lo hacen en segundo grado; la federación de acción comunal, quienes ejercen la acción comunal en tercer grado; y la confederación nacional de acción comunal, considerados como organismos de acción comunal de cuarto grado, y en todo caso, para su constitución deberán cumplir las condiciones espaciales, temporales y teleológicas determinadas en la ley en cuestión.

Ahora bien, este cuerpo normativo contiene ciertos instrumentos que facilitan la actuación de las comunidades y es por esto que también tiene inmerso lo relacionado con la forma de acción de estos organismos en los Estados de Excepción según las condiciones indicadas en el artículo 30 así:

“ARTÍCULO 30. COMISIÓN ACCIDENTAL PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS. *En los casos en que el Presidente de la Republica declare estado de excepción, deberán integrarse las comisiones accidentales para la Atención de Emergencias en cada uno de los organismos de acción comunal.*

Esta Comisión estará integrada por las personas que designe la Asamblea General en cada uno de los Organismo de Acción Comunal, y contará con la participación de delegados del gobierno local al cual pertenece el organismo de acción comunal y una representación de la Junta Administradora Local.

La Comisión Accidental para la Atención de Emergencias diseñará, formulará, aprobará y adoptará un plan de acción en el que se establezca una estrategia comunal para la superación de la situación de crisis, siguiendo los lineamientos y directrices impartidas por el Ministerio del Interior y en articulación con el plan de acción del organismo de acción comunal de grado superior.

PARÁGRAFO 1o. *El Ministerio del Interior por medio de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, o quien haga sus veces, estipulará los lineamientos y directrices pertinentes para la prevención, control y seguimiento de la contingencia, los que deberán ser incorporados dentro del plan de acción de cada Organismo de Acción Comunal.”*

En síntesis, en el desarrollo de los Estados de Excepción declarados por el Presidente de la Republica y siguiendo los lineamientos y directrices para la prevención, control y seguimiento de la contingencia determinados por la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior, estos organismos de acción comunal deberán integrar las comisiones accidentales para la Atención de Emergencias en cada uno de los organismos de acción comunal.

Por otra parte, el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 189 numeral 11 de la Constitución Política, y 7 y 97 de la Ley 2166 de 2021, reglamentada por el Decreto 1501 del 13 de septiembre de 2023 *“Por el cual se sustituyen los Capítulos 1 y 2 del Título 2 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para reglamentar la Ley 2166 de 2021, referente a la acción comunal”* y por ello, al transcrito artículo 30 le es aplicable la reglamentación del artículo 2.3.2.1.8.3. del mentado decreto así:

*“Comisión Accidental para la Atención de Emergencias. Con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 30 de la Ley 2166 de 2021, la asamblea general del respectivo organismo de acción comunal designará una comisión accidental integrada con personas afiliadas al mismo, en la cual deberá involucrar a delegados de la administración municipal o departamental y a la junta administradora local, de acuerdo al grado de la respectiva organización comunal. **La comisión accidental se activará cuando el Presidente de la República declare estado de emergencia.**” (Negrillas y subrayas fuera de texto)*

De todo lo dicho podemos concluir parcialmente que la Comisión Accidental para la Atención de Emergencias debe ser integrada cuando el Presidente de la República declare estado de excepción y en cada uno de los organismos de acción comunal.

En particular, la Constitución Política colombiana consagra tres estados de excepción (a) guerra exterior, (b) conmoción interna y (c) emergencia, según puede leerse de los artículos 212, 213, 214 y 215 constitucionales, y para los estudiosos constitucionalistas² es claro que la tipificación de las emergencias que utilizó el constituyente de 1991 se hizo con base en la naturaleza de la crisis que se quería prever, el conflicto armado internacional (la guerra exterior); una grave perturbación del orden público interno (conmoción interior) y la grave perturbación del orden económico, social o ecológico o la grave calamidad pública (emergencia) y en ese orden de ideas, es factible la declaración concurrente de distintos estados de excepción.

Respecto de la declaratoria de emergencia a la luz del artículo 215 de la Constitución Política (la grave perturbación del orden económico, social o ecológico o la grave calamidad pública), el **Estado de Emergencia** podrá ser declarado por el **Presidente de la República y todos los Ministros** siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos por los artículos 212 y 213 (...) que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

Frente al particular ha dicho la Corte Constitucional³ que

“(...) el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, solo puede declararse “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que, en el marco del Estado de Emergencia, los decretos legislativos tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, así como (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Asimismo, tales decretos (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia y (v) podrán, de forma transitoria, crear nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.”

En todo caso ha de entenderse que el artículo 30 de la Ley 2166 de 2021 se refiere al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, pues se refiere a situaciones derivadas de la declaratoria de los estados de excepción según se leyó, los cuales tienen el régimen constitucional de los artículos 212, 213, 214 y 215 reglamentados en la Ley 137 de 1994 “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia” tal como en efecto se reconoce en el artículo 1º de esta ley así “Los Estados de Excepción sólo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y las leyes estatutarias correspondientes” y en especial, a la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, su regulación se encuentra en el capítulo IV en el artículo 46 y ss, según leemos a continuación:

² Pedro Pablo Vanegas Gil. “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después”. Consultado en <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3020/3056>

³ Sentencia C-351 de 2020

“ (...) Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se haya reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Artículo 47

. Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo.

Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.”

7.2. Las finalidades y objetivos del Decreto 037 de 2024.

Como se observa de la lectura del artículo 1 del decreto 037 de 2024 y en las consideraciones esbozadas en el acto administrativo, este tiene como objetivo realizar la Declaratoria de Situación de desastre así:

“Declarar la existencia de una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional, por el término de doce (12) meses, prorrogables hasta por un periodo igual, previo concepto, favorable del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.”

Lo cual tuvo sustento en la situación de Desastre por los eventos meteorológicos extremos descritos allí, esto es, el aumento o déficit de precipitación que genera desabastecimiento de agua para acueductos, movimientos en masa, desabastecimiento de agua para cultivos, para animales, vendavales, incendios forestales, avenida torrencial, heladas, erosión fluvial, entre otros, bajo la influencia del Fenómeno “El Niño”, situaciones que se encuentran en sintonía con la definición de desastre transcrita en párrafos anteriores, pues recordemos que es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos.

Ahora bien, según la definición del término “emergencia” del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD - regulado en el numeral 9 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012 tenemos que “emergencia” es toda *“situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.”*

A su turno, como puede leerse del numeral 8 del mismo artículo “desastre” es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

También debe recalcar que esta declaratoria de emergencia es de competencia exclusiva del Presidente de la República por ser el conductor del SNGRD como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, investido de las competencias constitucionales y legales para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en todo el territorio nacional, quien determinó que el que el régimen normativo especial para la aplicación del mismo es el propio de situaciones de desastre y calamidad pública contemplado en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 y demás normas concordantes.

8. RESPUESTA

En conclusión las reflexiones anteriores permiten inferir que en virtud del Decreto 037 de 2024 "Por el cual se declara una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional" no se debe realizar lo establecido en el artículo 30 de la Ley 2166 de 2021, en razón a que, de la lectura del mentado artículo, evidente es que se regula lo relacionado con las formas de actuación comunitaria en los casos en los que el Presidente de la República declare alguno de los Estados de Excepción, que como lo conocemos, corresponden a los indicados en los artículos 212, 213, 214, y 215 de la Constitución Política regulados a su vez por la Ley 137 de 1994, esto es, guerra exterior, conmoción interna y emergencia, cuyo propósito y regulación son ostensiblemente distintos a la emergencia relacionada con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD – según puede distinguirse así:

Diferencias entre Emergencia de los Estados de Excepción y emergencia del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD		
#	Emergencia de los Estados de Excepción	Emergencia del SNGRD
1	El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica es una de tres formas de Estados de excepción.	Emergencia corresponde a situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.
2	Desde el punto de vista materia, la emergencia corresponde a la grave perturbación del orden económico, social o ecológico o la grave calamidad pública, sobrevinida por hechos distintos a los previstos por los artículos 212 y 213, es decir, que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública	La emergencia a que se refiere el SNGRD es derivada del Desastre conocido como el "resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción"
3	Desde el punto de vista formal, la Emergencia es declarada por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros. Estas facultades son indelegables.	Es declarado por el Presidente de la República previo concepto del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo. En este último, los ministros pueden delegar su participación en los viceministros y, los directores de los departamentos administrativos, en sus subdirectores. Cuando el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo es convocado para tratar temas relacionados con la preparación, respuesta y rehabilitación frente a situaciones de desastre, harán parte del Consejo el Director de la Defensa Civil colombiana, el Director Ejecutivo de la Cruz Roja colombiana y un representante de la junta nacional de bomberos.

Diferencias entre Emergencia de los Estados de Excepción y emergencia del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD		
#	Emergencia de los Estados de Excepción	Emergencia del SNGRD
		Podrán participar también universidades públicas y privadas, empresas de los sectores productivos, agremiaciones, asociaciones profesionales, organismos de asistencia humanitaria y organizaciones no gubernamentales.
4	Su régimen es constitucional según el artículo 215 y artículos 46 y ss de la Ley 137 de 1994	Su régimen es el determinado en el capítulo VII de la Ley 1523 de 2012.
5	Se dictan mediante decreto legislativo con el cual se busca la adopción de medidas con fuerza de ley para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.	Se dictan mediante decretos que son vinculantes, pero no tienen la fuerza de ley pues se realizan según las facultades de los artículos 10, 56 y 59 de la Ley 1523 de 2012 y en este se clasifica el desastre 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.
6	En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos	Entre las herramientas específicas autorizadas por la Ley 1523 de 2012 no se encuentra la adopción de medidas de rango legal indispensables para hacer frente a las consecuencias de esta calamidad, sino simplemente mecanismos de orden administrativo.
7	En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado. De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.	La declaratoria de una situación de desastre podrá producirse hasta dos (2) meses después de haber ocurrido los hechos que la justifican. El término para la declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder 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 CNGRD. 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.
8	Tienen especiales controles: -Control político por parte del Congreso de la República; - Control inmediato de legalidad o control jurídico automático por parte de la Corte Constitucional, que incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.	Tiene los controles propios de los actos administrativos.

En relación con este asunto, la Corte Constitucional ha reconocido alguna de las diferencias propias del alcance de los decretos de emergencia de la Ley 1523 de 2012 y los expedidos en desarrollo del artículo 215 constitucional, según se lee en la sentencia C-386/17 del 14 de junio de 2017 cuando estudió el Decreto 01 del 6 de abril de 2017, “*Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa*”, así:

“ (...) como bien lo explicaron en sus intervenciones la Gobernación del Putumayo[123] y Unidad Nacional para la Gestión de Desastres[124], “los medios ordinarios para atender una situación de crisis humanitaria como la que se vive en el municipio de Mocoa, contemplados en el capítulo VII [de la Ley 1523 de 2011...] no son suficientes para conjurar la situación crítica e impedir la extensión de sus efectos”[125], que es precisamente el objeto y propósito de la declaratoria de emergencia (artículo primero) y de las demás disposiciones (artículos 2° y 3°) del Decreto 602 de 2017, en tanto, según indicó el Gobierno Nacional y lo confirmaron las autoridades locales, de forma inmediata la sola cantidad de víctimas desborda las capacidades ordinarias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, mientras que a corto y mediano plazo lo ocurrido causará tanto problemas de salubridad como un fuerte impacto en las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la zona rural y urbana del municipio.

En efecto, la Sala Plena advierte que el régimen especial o para las situaciones de desastre y calamidad pública previsto en los artículos 65 a 89 de la Ley 1523 de 2011 incluye habilidades y alternativas de orden principalmente administrativo, pero no faculta al Gobierno más que para la contratación de empréstitos (artículo 67); adquirir total o parcialmente, a través de cualquiera de sus Ministerios o Departamentos Administrativos, Entidades del Orden Nacional, las Entidades Territoriales o las Entidades Descentralizadas, los bienes inmuebles o derechos reales que sean indispensables (artículo 73); disponer en forma directa o por vía de convenios interinstitucionales con terceras entidades, del 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 (artículo 79); o “promover, ejecutar y financiar proyectos de desarrollo urbano en los que se definan, de común acuerdo con las autoridades de planeación de los municipios y distritos en el ámbito de sus respectivas competencias, el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas necesarias para la ejecución de operaciones urbanas que garanticen la habilitación de suelo para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la declaratoria de situación de desastre” (artículo 81), entre otros.”

Es por ello que, si bien el Decreto 037 de 2024 *"Por el cual se declara una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional"* es un real decreto de emergencia, esta lo es en virtud y desarrollo de la Ley 1523 de 2012 y no en desarrollo del artículo 215 constitucional, por lo que no corresponde a la emergencia derivada de los Estado de Excepción, requisito condicionante para la aplicación del artículo 30 de la ley 2166 de 2021 y la consecuente integración las comisiones accidentales para la Atención de Emergencias en cada uno de los organismos de acción comunal.

Así las cosas, a efectos de que la entidad territorial se prepare para atender las emergencias propias del SINGR además de seguir las recomendaciones de la UNGRD y demás guías, circulares y directrices sobre la preparación y activación ante las temporadas climáticas de la región, asunto trascendental relativo al mantenimiento de la Gobernabilidad en las situaciones de emergencia.

En paralelo, se insta a las Juntas de Acción Comunal seguir los lineamientos y directrices para la prevención, control y seguimiento de la contingencia determinados por la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior, para cumplir con el deber de integrar las comisiones accidentales para la Atención de Emergencias en cada uno de los organismos de acción comunal cuando se trate de los Estado de Excepción.

Finalmente se recuerda que los conceptos jurídicos son una opinión o juicio o apreciación sobre un tema de carácter particular o general, a la que se llega después de un análisis de los hechos, de la normatividad, jurisprudencia y doctrina vigentes y aplicables al tema en estudio, que generalmente se expone en términos de conclusiones, por lo que, al ser instrumentos de información, no tienen la entidad suficiente para definir o modificar una situación jurídica concreta debido a que no son vinculantes, no definen algún derecho subjetivo particular (individual o colectivo), no asignan obligaciones, no generan, crean o extinguen responsabilidades ni tampoco

definen asuntos, actividades o funciones de trámite ordinario del desempeño de las labores de dependencias.

Este concepto jurídico se emite y suscribe en los términos del art. 28 de la ley 1437 de 2011, en virtud del cual, estos, son recomendaciones de carácter no vinculante, no serán de obligatorio cumplimiento, y constituyen simplemente 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.

De usted, con el debido respeto,

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Nubia D. García Valencia – Contratista OAJ - UNGRD
Revisó: Camilo Torres – Asesor OAJ - UNGRD

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