

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2025EE07200

Fecha: 12/05/2025

Bogotá DC,

Señores

OFICINA ASESORA JURÍDICA

Departamento Nacional De Planeación – DNP

Correo electrónico: mariagarcia@dnp.gov.co

ASUNTO: Respuesta a la consulta sobre la posibilidad de utilizar los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) en el marco del estado de conmoción interior, con radicado 2025ER02497 del 13 de febrero de 2025.

TEMA: CONMOCIÓN INTERIOR / RECURSOS DEL FNGRD.

Cordial saludo,

Por medio del presente documento, en los términos establecidos en el numeral 2 del artículo 14 y el artículo 28 de la ley 1437 de 2011, la Oficina Asesora Jurídica – OAJ de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD emite respuesta a la solicitud de concepto elevada ante esta dependencia por parte la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación, por medio de la cual se solicita conceptualizar si en el marco del estado de conmoción interior declarado por medio del Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, resulta jurídicamente admisible canalizar los recursos destinados a superar las causas que dieron origen al estado de excepción por medio del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD).

I. CONSULTA

Textualmente, se consultó *“si el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo con su objeto puede formar parte de los fondos que reciba, gestione, administre, focalice, coordine, disponga, desarrolle y ejecute recursos públicos para superar las causas que dieron origen al Estado de Conmoción Interior”*.

II. ANTECEDENTES

1. El artículo 213 de la Constitución Política habilita al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar la conmoción interior en caso de perturbaciones graves del orden público que amenacen la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

2. El artículo 34 de la Ley 137 de 1994 (Estatuto de los Estados de Excepción en Colombia) establece las condiciones para la declaratoria de los Estados de Comoción Interior.
3. La Ley 1523 de 2012 adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y define, como principal función la prevención, mitigación, atención y recuperación en desastres naturales o antropogénicos no intencionales.
4. La citada Ley 1523 de 2012 en su artículo 47 establece el objetivo del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – FNGRD, siendo un instrumento de destinación específica, para *“la negociación, obtención, recaudo, administración, inversión, gestión de instrumentos de protección financiera y distribución de los recursos financieros necesarios para la implementación y continuidad de la política de gestión del riesgo de desastres que incluya los procesos de conocimiento y reducción del riesgo de desastres y de manejo de desastres.”*

III. COMPETENCIA

La competencia de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) de la UNGRD para atender peticiones y consultas, tiene fundamento en los numerales 1° y 5° del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3° del Decreto Ley 2672 de 2013.

En todo caso, si bien esta Oficina Asesora Jurídica se encuentra presta a conceptualizar sobre los temas de su competencia, el pronunciamiento dispuesto en el presente documento **no resulta vinculante**, de conformidad con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (modificado por la Ley 1755 de 2015), de modo que con el mismo no se aprueba ni desaprueba de manera definitiva ninguna decisión administrativa, la cual recae en las entidades competentes.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

¿Es jurídicamente viable destinar los recursos del FNGRD a la superación de las causas que dan lugar a una declaratoria de conmoción?

V. ANÁLISIS JURÍDICO

La Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación ha planteado la posibilidad de utilizar el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, creado por la Ley 1523 de 2012, para afrontar o financiar medidas en el marco del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025. Tal pretensión exige considerar, múltiples aspectos a saber:

El estado de conmoción interior, previsto en el artículo 213 de la Constitución, procede ante graves perturbaciones del orden público que comprometen la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, habilitando al Gobierno para expedir decretos legislativos orientados de manera estricta a conjurar la crisis que dio lugar a su declaratoria. Este rasgo de excepcionalidad se ve reforzado por el control automático que ejerce la Corte Constitucional sobre las normas expedidas en desarrollo del estado de excepción, control que vela por el respeto a los principios de necesidad, proporcionalidad, conexidad material y finalidad legítima.

La conmoción interior, decretada el 24 de enero de 2025 gira en torno a fenómenos de violencia, amenazas de grupos organizados o disturbios que afectan gravemente la paz y la seguridad en la región del Catatumbo. Si bien es cierto que, en ocasiones, estas



perturbaciones pueden generar afectaciones de gran escala en bienes civiles o desplazar población de manera masiva, lo determinante para justificar la intervención del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es que las consecuencias producidas encajen en la definición de desastre o calamidad contemplada en la Ley 1523 de 2012. Ello implica demostrar una situación que, por su magnitud y naturaleza, requiera la aplicación de acciones propias de la gestión del riesgo (provisión de albergues, asistencia humanitaria de emergencia, habilitación de rutas críticas, entre otras), siempre y cuando no se trate de daños intencionados típicos de un conflicto armado, como es aquí el caso.

Conforme a la Ley 1523 de 2012, el FNGRD atiende desastres de origen natural o antropogénico no intencional. Por lo tanto, es un fondo cuya finalidad abarca prevención, mitigación, respuesta y recuperación ante emergencias que no obedezcan a hechos de violencia deliberada.

Cuando se habla de “utilizar el Fondo para enviar recursos” con destino a la seguridad interna, se evidencia un desvío respecto al objeto legal asignado: el factor determinante es que la conmoción interior usualmente obedece a conflictos armados u otras situaciones intencionales, que no se enmarcan en la definición legal de desastre o calamidad pública que habilita la ejecución de los recursos del FNGRD.

Si bien el orden público y la seguridad son bienes jurídicos de la máxima relevancia, la Constitución y la Ley 1523 de 2012 definen cuidadosamente los ámbitos de acción de la gestión del riesgo de desastres, en aras de asegurar que los recursos sean efectivamente canalizados a la prevención, la asistencia y la recuperación frente a eventos catastróficos de origen natural o no intencional. Desconocer esta finalidad equivale a rebasar los límites constitucionales y legales impuestos a los estados de excepción, lo cual no solo comporta el riesgo de inconstitucionalidad de las normas que pretendan tal fin, sino que afecta los cimientos mismos de la seguridad jurídica y la coherencia del gasto público. El hecho de que la conmoción interior sea un estado de excepción, no suspende las regulaciones indispensables para la correcta asignación y ejecución de recursos, pues la propia Constitución, en su artículo 214, señala que aún bajo estos regímenes excepcionales han de respetarse los principios y mandatos que no se hallen íntimamente ligados a la superación de la amenaza que da lugar a la declaratoria.

La jurisprudencia constitucional, al ejercer el control sobre los decretos legislativos dictados en un estado de conmoción, examina si las medidas adoptadas guardan una relación de conexidad finalista y material con las causas de la crisis y, al mismo tiempo, si respetan los principios presupuestales y de estructura administrativa. La Corte Constitucional debe declarar inexecutable disposiciones que intentan desviar recursos de destinación específica para objetivos que exceden la competencia del organismo o entidad en cuestión. La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, en el plano del control fiscal y disciplinario, han insistido en la necesidad de proteger la integridad de los fondos públicos, recordando que el desvío de partidas puede constituir un acto irregular que acarree investigaciones y sanciones para los servidores encargados de la gestión presupuestal.

La Corte Constitucional, en sentencias como la C-802 de 2002¹, la C-179 de 1994 y la C-300 de 2011, ha reconocido el amplio margen de maniobra del Ejecutivo durante los

¹ El derecho constitucional de excepción no habilita la suspensión del régimen constitucional en su conjunto sino únicamente de aquellos derechos no intangibles y sólo en la medida estrictamente necesaria para conjurar la crisis. Es decir, se trata de defender la institucionalidad del Estado desde la institucionalidad misma y no desde las puras vías de hecho. De allí que el constituyente impida que durante los estados de excepción se interrumpa el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado pues tales ramas y órganos materializan el actual estado de la evolución del poder político en búsqueda de un punto de equilibrio entre su ejercicio y el respeto de las libertades públicas. El restablecimiento del orden público, gravemente alterado, pasa por la permanencia de los mecanismos institucionales destinados a la protección de los derechos y garantías inalienables



estados de excepción, pero ha sido clara en que dichos poderes no pueden usarse para desdibujar la estructura del Estado ni para desconocer la destinación de recursos que, por mandato legal, se han establecido con fines concretos. La conexidad material entre la medida adoptada y la situación de facto que motiva la declaratoria es un requisito ineludible: no basta con que exista un estado de conmoción para aplicar de modo automático el uso del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Desde una perspectiva constitucional y presupuestal, es necesario subrayar que el principio de especialidad del gasto público, reconocido en los artículos 345 y 346 de la Constitución y desarrollado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996², Ley 819 de 2003), establece que toda partida con destinación específica solo puede aplicarse al objetivo para el cual el legislador la creó. Bajo esa premisa, los recursos consignados en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres tienen un destino inequívoco, cual es la prevención, mitigación, respuesta y recuperación frente a desastres naturales o antropogénicos no intencionales. Esa limitación se impone con el fin de garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos y la coherencia con la política nacional de gestión del riesgo, evitando que se distraigan fondos para finalidades ajenas o incompatibles con su objeto. De ahí que, de manera general, las demandas que surgen cuando se declara la conmoción interior, relacionadas casi siempre con la contención de la violencia, la protección del orden público o la respuesta a amenazas de grupos armados, no se subsuman en la finalidad del Fondo, cuya razón de ser consiste en enfrentar emergencias como deslizamientos, inundaciones, terremotos, incendios accidentales o crisis sanitarias no relacionadas con conflictos bélicos, como ejemplos.

Tal proceder vulneraría, por un lado, el principio de especialidad del gasto público y, por otro, la esencia misma del FNGRD, que responde a políticas de gestión de calamidades, muy diferentes de las causas típicas que disparan la conmoción interior. Esta desnaturalización de su objeto expondría a las autoridades responsables a investigaciones de carácter fiscal y disciplinario, pues la Ley 610 de 2000 y la Ley 734 de 2002 establecen la posible configuración de faltas cuando se emplean recursos públicos con un destino distinto al contemplado en la ley.

VI. RESPUESTA

1. No es procedente, en términos legales, utilizar el FNGRD para enviar recursos encaminados al control del orden público o la seguridad interna en el contexto de la conmoción interior si no se enmarcan dentro de los hechos que dotan de competencia al SNGRD. El fondo está jurídicamente concebido para atender desastres naturales o eventos antropogénicos no intencionales, de conformidad con la Ley 1523 de 2012.
2. La declaratoria de conmoción interior no faculta el uso del FNGRD más allá de su objeto legal, pues la intervención del FNGRD en una crisis de carácter antropogénico intencional desbordaría el principio de conexidad y vulneraría la especialidad del gasto, exponiendo a los funcionarios responsables a investigaciones disciplinarias y fiscales, y a posibles pronunciamientos de inconstitucionalidad.
3. Únicamente en casos donde la conmoción coincida efectivamente con un desastre real y no intencional, el FNGRD podría ser usado para la atención específica de la calamidad, sin que se extienda dicha destinación a gastos de seguridad o defensa.

consagrados en la Carta y ella sólo es posible si se mantiene incólume la estructura de las ramas del poder público y los demás órganos del Estado.

² ARTÍCULO 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (L. 38/89, art. 14; L. 179/94, art. 55, inc. 3).

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia
Conmutador: (+57) 601 552 9696
Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200



El presente concepto jurídico se suscribe en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, en virtud del cual, los conceptos emitidos por las autoridades son recomendaciones de carácter no vinculante, no serán de obligatorio cumplimiento, constituyéndose simplemente en un criterio orientador, por lo que, no pueden considerarse una justificación, ni mucho menos una autorización para la toma de decisiones de las áreas competentes.

Atentamente,

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres

Elaboró y Analizó: Johanna Sanabria / Abogada OAJ
Analizó y Revisó: Camilo Torres / Asesor OAJ
Revisó y aprobó: Sandra Lozano / Asesora OAJ





Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

Respuesta a la consulta sobre la posibilidad de utilizar los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) en el marco del estado de conmoción interior, con radicado 2025ER02497 del 13 de febrero de 2025.

1 mensaje

Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

13 de mayo de 2025, 8:42

Para: mariagarcia@dnp.gov.co

Cc: Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>, Paula Andrea Ramirez Brand

<paula.ramirez@gestiondelriesgo.gov.co>, cc <correspondencia@gestiondelriesgo.gov.co>, Johanna Sanabria Vargas

<johanna.sanabria@gestiondelriesgo.gov.co>, JUAN CAMILO TORRES NAIZAQUE

<camilo.torres@gestiondelriesgo.gov.co>, SANDRA LOZANO USECHE <sandra.lozano@gestiondelriesgo.gov.co>

Bogotá DC,

Señores

OFICINA ASESORA JURÍDICA

Departamento Nacional De Planeación

-

DNP

Correo electrónico: mariagarcia@dnp.gov.co

ASUNTO: Respuesta a la consulta sobre la posibilidad de utilizar los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) en el marco del estado de conmoción interior, con radicado 2025ER02497 del 13 de febrero de 2025.

TEMA: CONMOCIÓN INTERIOR / RECURSOS DEL FNGRD.

RADICACIÓN 2025 EE 07200

Logo-UNGRD.png

Oficina Asesora Jurídica

juridica@gestiondelriesgo.gov.co

Teléfono: 6015529696 Ext: 300

Av. Calle 26 # 92 – 32, Edificio G4 | Bogotá, Colombia

www.gestiondelriesgo.gov.co **2025EE07200.pdf**
475K