

COMUNICACIÓN INTERNA

PARA: **MARÍA CONSTANZA MEZA ELIZALDE**
Subdirectora para la reducción del riesgo

DE: **JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ**
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta a la solicitud concepto jurídico con radicado 2025IE01052.

TEMA: PERDIDA DE COMPETENCIA PARA LA LIQUIDACIÓN CONTRATO DE OBRA 9677-VOGA005-576-2021 Y CONTRATO DE INTERVENTORIA 9677-VOGA005-642-2021

FECHA: 04/03/2025

Cordial saludo,

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 acusa de recibo el requerimiento de la referencia, el cual fue allegado a esta oficina a través de radicado interno 2025IE01052. En este entendido, y teniendo en cuenta el numeral 2 del artículo 14 de la ley 1437 de 2011, la presente oficina desarrollará el concepto jurídico solicitado, en los siguientes términos:

I. CONSULTA.

Se solicita a la Oficina Asesora Jurídica emitir un concepto sobre el trámite de liquidación tanto del Contrato de Obra No. 9677-VOGA005- 576- 2021 como del Contrato de Interventoría No. 9677-VOGA005-642-2021, debemos indicar que, según lo estipulado en el clausulado de ambos negocios jurídicos, el plazo pactado para la liquidación bilateral correspondía a treinta (30) meses contados a partir de la finalización de cada uno de ellos. Tal como se detallará a continuación, la fecha de terminación de ambos contratos corresponde al 20 de julio de 2022, por lo que los treinta (30) meses finalizaron el 20 de enero de 2025.

II. ANTECEDENTES.

Son principales antecedentes de este concepto los siguientes:

-Ley 1523 de 2012 “ *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”

- El Decreto No. 4107 de 2011 “*Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.*”

- Ley 1150 de 2007 “*Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*”

- De acuerdo con el artículo 1500 del Código Civil, el perfeccionamiento de los contratos en el ámbito del FNRGD no está condicionado a una formalidad escrita, sino que surge por el solo consentimiento de las partes, salvo que la ley disponga lo contrario.

- Jurisprudencia y Conceptos Jurídicos Relevantes: “*el régimen legal de los contratos que celebran las fiduciarias estatales con terceros, en su condición de representantes de los patrimonios autónomos que han sido confiados a su gestión, es el derecho privado, puesto que corresponde al desarrollo de su actividad comercial*”, y que “*En tal sentido, están sometidos al derecho privado los contratos de obra pública que celebre La Previsora en calidad de representante legal del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, habida consideración de que en estos casos actúa en ejercicio de su actividad propia comercial, sin perjuicio del cumplimiento de los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y, especialmente, del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007*” (Cfr. Concepto de 13 de mayo de 2015, exp. 2222).

-La reciente declaración de calamidad pública en el Municipio de Bojayá mediante el Decreto No. 2007 del 04 de junio de 2024 refuerza la necesidad de aplicar las disposiciones del Régimen Especial, confirmando su relevancia para las actividades del convenio.

-El Contrato de Obra No. 9677-VOGA005- 576- 2021 como del Contrato de Interventoría No. 9677-VOGA005-642-2021.

- Contrato de Obra No. 9677-VOGA005- 576- 2021: “*Realizar las actividades de demolición, desmonte de material reutilizable y, manejo y retiro de escombros de las construcciones que se ubican en los predios afectados en la zona de amenaza volcánica alta-ZAVA, los cuales fueron adquiridos por el fondo nacional de gestión del riesgo de desastres – UNGRD en el marco del programa de reasentamiento individual, acorde a lo establecido en el fallo t-269 de 2015, emitido por la corte constitucional y el decreto departamental no 160 del 10 de abril de 2018*”.

- Contrato de interventoría No. 9677 - VOGA005 – 642 – 2021: “*Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y jurídica al contrato suscrito para realizar las actividades de demolición, desmonte de materiales reutilizables y manejo y retiro*

escombros de las construcciones que se ubican en los predios afectados en la zona de amenaza volcánica alta - zava, los cuales fueron adquiridos por el fondo nacional para la gestión del riesgo de desastres – fngrd en el marco del programa de reasentamiento individual, acorde a lo establecido en el fallo t - 269 de 2015 emitido por la corte constitucional y el decreto departamental 160 del 10 de abril de 2018”

III. COMPETENCIA.

La Oficina Asesora Jurídica (OAJ) tiene competencia para emitir conceptos sobre la interpretación y aplicación de las normas relacionadas con el régimen de contratación en situaciones de desastre y calamidad pública, conforme a las funciones atribuidas por el artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011.

En este caso, la petición guarda relación con un asunto que es producto de la contratación adelantada por el FNGRD, previa instrucción del director general de la UNGRD o su delegado, ordenador del gasto del FNGRD en los términos establecidos en el artículo 48 de la Ley 1523 de 2012.

En virtud de lo anterior, se advierte que, como el objeto de la consulta guarda relación directa con las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico al ordenador del gasto del FNGRD, esto es al director general de la UNGRD o su delegado, la OAJ es competente para responder la petición presentada por la Subdirección para la Reducción del Riesgo de la UNGRD.

IV. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:

El problema jurídico a resolver consiste en determinar la competencia para la liquidación bilaterla del contrato de obra No. 9677-VOGA005-576-2021 y para el contrato de interventoría No. 9677-VOGA005-642-2021 régimen de contratación aplicable a los contratos derivados del Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-762-2022, y cual sería el procedimiento a seguir para su respectiva liquidación.

V. ANÁLISIS JURÍDICO Y RESPUESTA

De acuerdo con lo establecido en el parágrafo 3º del artículo 50 de la Ley 1523 de 2012, *“Los contratos que celebre la sociedad fiduciaria (Fiduprevisora S.A.) para la administración de los bienes, derechos e intereses del fondo se someterán al régimen aplicable a las empresas industriales y comerciales del Estado, sin perjuicio del régimen de contratación previsto para las situaciones de desastres o de similar naturaleza y a evitar la extensión de los efectos”*, norma que debe analizarse en conjunto con lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto Ley 4107 de 2010, plenamente vigente por mandato expreso del artículo 96 de la Ley 1523 de 2012, y que consagra que *“Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos*

e intereses del Fondo Nacional de Calamidades se someterán únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y 13 de la Ley 1150 de 2007”; y, en todo caso, sin perjuicio de lo anterior, el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 establece que “Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993”.

Como refuerzo de lo anterior, se pone de presente que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, sobre el caso particular del régimen de contratación del FNRGD, ha manifestado que *“el régimen legal de los contratos que celebran las fiduciarias estatales con terceros, en su condición de representantes de los patrimonios autónomos que han sido confiados a su gestión, es el derecho privado, puesto que corresponde al desarrollo de su actividad comercial”,* y que *“En tal sentido, están sometidos al derecho privado los contratos de obra pública que celebre La Previsora en calidad de representante legal del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, habida consideración de que en estos casos actúa en ejercicio de su actividad propia comercial, sin perjuicio del cumplimiento de los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y, especialmente, del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007”* (Cfr. Concepto de 13 de mayo de 2015, exp. 2222).

Es así como, en atención a lo anterior, todos los contratos que celebra el FNGRD se rigen únicamente, en cuanto a su perfeccionamiento, por el artículo 1500 del Código Civil, que consagra que *“El contrato es real cuando, para que sea perfecto, es necesaria la tradición de la cosa a que se refiere; es solemne cuando está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no produce ningún efecto civil; y es consensual cuando se perfecciona por el solo consentimiento”,* de manera que al regirse la contratación del FNGRD por el derecho privado, no es posible jurídicamente condicionar la existencia de la relación contractual ni de sus modificaciones a la exteriorización mediante documento escrito, pues como el régimen de contratación es el del derecho privado, la regla general es que los contratos, y sus modificaciones, nacerán a la vida jurídica por el solo consentimiento de las partes, salvo que la ley exija alguna solemnidad para ello o se requiera de la entrega o tradición, de modo que no resulta aplicable a este caso la regla de perfeccionamiento del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, ni la forma escrita del contrato establecida en el artículo 38 ibídem.

En este orden de ideas, se tiene que las normas relativas a liquidación de contratos que se encuentran contenidas en los artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 no son aplicables ni hacen parte del régimen jurídico de los contratos celebrados por el FNGRD, derivado o no de respuesta a situaciones de desastre o calamidad pública, con lo cual, por una parte, no resulta procedente la liquidación unilateral de este contrato mediante acto administrativo en los dos meses siguientes al vencimiento del plazo estipulado en el contrato, o en su defecto el legal de 4 meses, sin que se hubiera logrado liquidación bilateral o de común acuerdo, y por otra, que el plazo contractualmente pactado y plasmado en el documento suscrito por las partes no condiciona ni limita su voluntad, con lo cual la conducta de las partes será la que determine el verdadero contenido y alcance de su intención.

En consecuencia, **no puede hablarse de que el FNGRD pierde la competencia para liquidar sus contratos, pues este fondo, ni la fiduciaria que es su vocera y administradora, tienen ningún tipo de atribución de funcional de efectuar liquidación unilateral en uso del acto administrativo como herramienta de prerrogativa del poder público;** en consecuencia, la autonomía de la voluntad para hacer una liquidación de estos contratos de común acuerdo entre las partes siempre se mantiene en el ámbito de la voluntad de estas, lo que es diferente del tiempo con que se cuente para solicitar en sede judicial cualquier pretensión al respecto, incluyendo el cierre jurídico del contrato, que se conoce como liquidación, pues este es el límite jurídico en el que una obligación civil se convierte en una obligación natural, siendo esta última, de acuerdo con el artículo 1470 del Código Civil, *“las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento, pero que cumplidas, autorizan para retener lo que se ha dado o pagado en razón de ellas”*.

Entonces, aplicando lo anterior al caso concreto, se tiene que aunque no se haya logrado una liquidación de mutuo acuerdo entre las partes antes del 20 de enero de 2025, es jurídicamente posible efectuar dicho corte de cuentas y cierre jurídico, técnico y financiero del contrato en cualquier momento, caso en el cual, de efectuarse este, se habrá modificado por mutuo consenso el plazo pactado inicialmente en atención a la naturaleza consensual de contrato en los términos ya explicados, sin perjuicio de la posibilidad de proceder al cierre administrativo interno por parte del mismo Fondo de acuerdo con lo igualmente estipulado y el protocolo interno para el efecto, o de acudir al juez del contrato a solicitar dicha liquidación, en caso de ser necesario.

En los anteriores términos se rinde el concepto solicitado, quedando prestos a resolver cualquier inquietud sobre el particular.

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Elaboró formato: Shalem Emilia Cure Baiz / Abogada OAJ 
Analizó y elaboró: Mónica Sofía Safar Díaz - Abogada OAJ para el FNGRD
Revisó: Carolina Rodríguez Ruiz - Abogada OAJ 

Respuesta a la solicitud concepto jurídico con radicado 2025IE01052.

1 mensaje

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ <jorge.maldonado@gestiondelriesgo.gov.co>

5 de marzo de 2025, 9:24

Para: "MARIA CONSTANZA MEZA ELIZALDE," <maria.meza@gestiondelriesgo.gov.co>

Cc: Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>, Paula Andrea Ramirez Brand <paula.ramirez@gestiondelriesgo.gov.co>, CAROLINA RODRIGUEZ RUIZ <carolina.rodriguez@gestiondelriesgo.gov.co>, MONICA SOFIA SAFAR DIAZ <monica.safar@gestiondelriesgo.gov.co>, SHALEM EMILIA CURE BAIZ <shalem.cure@gestiondelriesgo.gov.co>

PARA: **MARÍA CONSTANZA MEZA ELIZALDE**
Subdirectora para la reducción del riesgo**DE:** **JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ**
Jefe de Oficina Asesora Jurídica**ASUNTO:** Respuesta a la solicitud concepto jurídico con radicado 2025IE01052.**TEMA:** PÉRDIDA DE COMPETENCIA PARA LA LIQUIDACIÓN CONTRATO DE OBRA 9677-VOGA005-576-2021 Y CONTRATO DE INTERVENTORÍA 9677-VOGA005-642-2021**RADICACIÓN 2025 IE 01887**

Atentamente,



Jorge Maldonado
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
jorge.maldonado@gestiondelriesgo.gov.co
Teléfono: 6015529696 Ext:300
Av. Calle 26 No. 92 – 32, Ed. G4. Bogotá, Colombia
www.gestiondelriesgo.gov.co



El contenido del presente mensaje enviado por correo electrónico, incluyendo los archivos adjuntos, contiene información de carácter confidencial y de uso reservado para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres – UNGRD, y se establece para uso privilegiado de sus destinatarios. Así mismo, la información de datos personales que se hayan recogido a través de este medio serán tratados de conformidad con lo establecido en la ley 1581 de 2012 y la ley 1266 del 2008 de Habeas Data. Si por error, usted ha recibido este mensaje y no es el destinatario, por favor, notifíquese al remitente y no use, informe, distribuya, imprima, copie o difunda este mensaje por ningún medio, en caso contrario podrá ser objeto de sanciones legales conforme a las Leyes o Normativas vigentes.

 **2025IE01887.pdf**
420K