

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, viernes, 12 de junio de 2026



Al responder cite este Nro.
20262100052533

PARA: SERGIO ANDRÉS GALLEGO HEREDIA, VICEPRESIDENTE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

DE: JEFE OFICINA JURÍDICA

ASUNTO: Solicitud de concepto jurídico suscripción de Convenio.

Respetado doctor Gallego,

Reciba un cordial saludo, en atención a la solicitud por usted elevada el día 2 de junio de 2026 bajo el radicado número 20263000049883, mediante la cual solicita a la oficina jurídica evaluar la eventual suscripción de un convenio de transferencia de recursos entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD, actuando a través de Fiduprevisora S.A. como vocera y administradora, y la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, durante la vigencia de la Ley de Garantías Electorales.

Los antecedentes incorporan análisis preliminar de la Vicepresidencia de Integración Productiva.

I. PROBLEMA JURIDICO PLANTEADO

En relación con los antecedentes, la solicitud expresa la intención de suscribir convenio destinado a la transferencia de recursos del FNGRD a la ADR como entidad receptora, destinados a la ejecución de medidas asociadas al Plan de Acción Específico - PAE, al Plan de Recuperación Temprana - PRT y/o al instrumento de recuperación post desastre que resulte aplicable en el marco de la declaratoria de desastre por variabilidad climática y de las medidas adoptadas con ocasión del frente frío 2026.

Precisa la solicitud que el marco normativo relacionado con la transferencia de recursos corresponde entre otras, a la Ley 1523 de 2012, el Decreto 1081 de 2015 modificado por el Decreto 1289 de 2018, el Decreto Legislativo 150 de 2026, el Decreto Legislativo 241 de 2026, el Decreto 0212 de 2026 y el decreto mediante el cual se modificó el Decreto 1372 de 2024, prorrogado por el Decreto 1193 de 2025, para la ejecución del PAE en el marco de la situación de desastre por variabilidad climática.

Se indica que conforme al marco normativo del convenio de transferencia, en virtud del artículo 80 de la Ley 1523 de 2012, el FNGRD puede transferir recursos a entidades públicas o privadas relacionadas con actividades requeridas para atender la calamidad o desastre, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora, y que la administración de los recursos sería responsabilidad del jefe de la respectiva entidad receptora.

El mismo documento refiere que, conforme al artículo 2.3.1.6.3.11 del Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 1289 de 2018, la transferencia de recursos a entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres distintas de los entes territoriales se hará previo convenio o contrato suscrito a través de Fiduprevisora S.A.

También se plantea que los contratos celebrados por entidades ejecutoras que reciban recursos del FNGRD y que estén relacionados directamente con actividades de respuesta, rehabilitación y reconstrucción de zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública se someterían a los requisitos y formalidades de la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 y con posibilidad de incorporar cláusulas excepcionales en los términos de la Ley 80 de 1993.

Así se identifica los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿La ADR puede suscribir el convenio durante la vigencia de la Ley de Garantías Electorales?

R/ Conforme a lo prescrito en el artículo 33 de la ley 996 de 2005, constituye una excepción a la prohibición de suscripción de contrato o convenios durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, los contratos referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, **sanitarias y desastres**, los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias. Atendiendo estas precisiones los contratos o convenios cuyos objetos se derivan de las necesidades propias del sistema de atención de riesgos y desastres, en los términos planteados estarían exceptuados de

la prohibición de ley de garantía. Será responsabilidad de cada entidad pública, examinar de manera juiciosa para cada caso de los señalados como excepción, la naturaleza de las actividades que adelanta y determinar si se enmarcan en alguna de las excepciones, de tal manera que se permita realizar la contratación que necesite mediante la suscripción, por ejemplo, de un convenio interadministrativo.

A su vez, el artículo 38 de la Ley 996 de 2005, establece una restricción, aplicable en todo tipo de proceso electoral, que prohíbe a los gobernadores, alcaldes municipales, distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden departamental, municipal o distrital “(...) *celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista*”.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto de 17 de febrero de 2015 (radicación 11001-03-06-000-2015-00164-00 -2269-) señala que la *“interpretación sistemática de las disposiciones consagradas en los artículos 32, 33 y el parágrafo del artículo 38 de la ley 996 de 2.005 lleva a concluir que dichas normas contienen restricciones y prohibiciones para períodos preelectorales diferentes; las dos primeras, de manera específica para los cuatro meses anteriores a la elección presidencial; el último, de manera más genérica para los cuatro meses anteriores a las elecciones para cualquier cargo de elección popular a que se refiere la ley -incluido el de Presidente de la República-; de manera que dichas restricciones no se excluyen sino que se integran parcialmente, lo que permite concluir que en periodo preelectoral para elección de Presidente de la República, a todos los entes del Estado, incluidos los territoriales, se aplican las restricciones de los artículos 32 y 33 con sus excepciones, así como las del parágrafo del artículo 38. En cambio, para elecciones en general, excluyendo las correspondientes Presidente de la República, a las autoridades territoriales allí mencionadas sólo se aplican las restricciones contenidas en el parágrafo del artículo 38”*.

De igual manera, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sobre la restricción del artículo 33 de la Ley 996 de 2005 señala en el concepto de 2 de febrero de 2006 (radicación 1712) que la *“contratación directa es un mecanismo de selección de carácter excepcional, en virtud del cual las entidades públicas pueden contratar mediante un trámite simplificado, ágil y expedito sin necesidad de realizar previamente un proceso de licitación pública o concurso, únicamente en los casos en que expresa y taxativamente señale la ley (numeral 4, artículo 2, ley 1150 de 2007), y cumpliendo siempre los principios que rigen la contratación pública. Esta Sala ha entendido que para los efectos de la ley de garantías, y dada su finalidad, el enunciado `contratación directa` es sinónimo de cualquier sistema que no implique convocatoria pública y posibilidad de pluralidad de oferentes, y que, además, no necesariamente hace referencia al procedimiento especial regulado por la ley de contratación estatal, sino a cualquier otro*

que prescinda de un proceso de licitación pública o concurso. Por tanto, no son materia de la prohibición las demás modalidades de selección previstas en la ley 1150 de 2007, siendo estas, la licitación pública, el concurso de mérito y la selección abreviada, razón por la cual en ese periodo preelectoral de que trata la disposición pueden las entidades públicas seguir contratando bajo estos sistemas”.

La Corte Constitucional en la sentencia C-1153 de 11 de noviembre de 2005 “*si bien la limitación garantiza la igualdad de condiciones, también es necesario que tal limitación que pretende la igualdad no termine yendo en detrimento de intereses públicos, cuya garantía está en cabeza del ejecutivo, como son los inmersos en las excepciones para la prohibición de contratación”.*

Con base en este criterio jurisprudencial, la Corte Constitucional considera que las excepciones previstas en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 pretenden proteger diferentes situaciones de urgencia en materia de defensa, salud, educación, infraestructura vial y de servicios públicos y ecológicas, con los que no se puede pretender limitar desproporcionadamente la acción del Estado en el cumplimiento de sus fines, sin desconocer la procura de la igualdad entre los candidatos como garantía electoral.

Finalmente, según la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto de 6 de abril de 2006 (radicación 1738), el “artículo 33 de la ley 996 de 2005, efectivamente se aplica incluso a las entidades estatales con régimen especial de contratación y que están exceptuadas del ámbito de aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como por ejemplo los prestadores de servicios públicos domiciliarios (empresas de servicios públicos oficiales y empresas industriales y comerciales del Estado) y a los municipios prestadores directos, incluyendo las excepciones contenidas en el segundo inciso de esta norma”.

2. ¿El convenio propuesto por la UNGRD y su mecanismo de contratación derivada se encuentran o no cobijados por la excepción legal relacionada con la atención de emergencias y desastres?

R/ Como se expresó anteriormente, conforme al artículo 33 de la ley 996 de 2005, los contratos o convenios requeridos para cubrir las emergencias sanitarias y de desastres, se encuentran exceptuados de la referida prohibición.

El Convenio propuesto por la UNGRD y su mecanismo de contratación derivada se encuentra cobijado por la excepción legal prevista en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 por varias razones. En primer lugar, porque la transferencia de recursos del FNGRD a la ADR como entidad receptora, destinados a la ejecución de medidas asociadas al Plan de Acción Específico - PAE, al Plan de Recuperación Temprana - PRT y/o al instrumento de recuperación post desastre que resulte aplicable en el marco de la declaratoria de

desastre por variabilidad climática y de las medidas adoptadas con ocasión del frente frío 2026, tiene sustento en lo establecido en el inciso 1º del artículo 80 de la Ley 1523 de 2012 según el cual 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, para ser administrados por estas, sin que para ello se requiere operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora”*.

Esto tiene relación con lo contenido en el artículo 18 del Decreto 0212 de 2026, según el cual como *“parte del Programa para la Recuperación y Restablecimiento de los Sistemas Agroalimentarios, adiciónese los numerales 5 y 6 del artículo 19 de la Ley 2183 de 2022, así: (...) 5. Financiar actividades para el restablecimiento, la recuperación o la rehabilitación de sistemas agroalimentarios de la ACFC y las que se desarrollen en los terrenos comunales reserva territorial del Estado de conformidad con la regulación legal de su uso. 6. Financiar la asistencia técnica requerida para garantizar el uso eficiente y adecuado de los insumos agropecuarios, así como las actividades logísticas necesarias para su adecuada implementación, incluyendo el transporte de muestras de suelo, del personal contratado y de los insumos en general, y el establecimiento, operación y mantenimiento de centros de acopio y almacenamiento que aseguren su oportuna disponibilidad y distribución dirigidas a los procesos de recuperación y restablecimiento de la producción de alimentos en las zonas afectadas por desastres naturales”*.

Verificada la excepción prevista en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 y en contraste con los artículos 80 de la Ley 1523 de 2012 y el artículo 18 del Decreto 0212 de 2026, el convenio que pueda suscribir la Agencia se encuadra en la situación específica para la atención de desastres y en concordancia con las actividades que pueden ser objeto de financiación por la entidad.

3. ¿La ADR podría ejecutar los recursos bajo régimen de derecho privado y bajo qué condiciones procedimentales y de control?

R/ Conforme a la interpretación del párrafo 3º del artículo 50 y del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, coexisten dos regímenes contractuales contratación aplicable dependiendo del objeto contractual, ha precisado el Consejo de Estado¹.

1. El régimen de derecho público, conforme al Estatuto General de la Contratación Pública, es aplicable para los contratos que sean celebrados por La Fiduprevisora S.A. con el fin de administrar los bienes y derechos e intereses del FNGRD.

¹ CONCEPTO NÚMERO 2527. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación: 11001030600020240055900; Consejero Ponente: Juan Manuel Laverde Álvarez. Bogotá D.C., 30 de octubre de 2024.

2. El régimen de contratación entre particulares, es aplicable únicamente para los contratos destinados directamente a la respuesta, rehabilitación y reconstrucción en zonas afectadas por desastres o calamidades públicas.

En aplicación del artículo 80 de la Ley 1523 de 2012 y en atención a la transferencia de recursos del FNGRD a la ADR como entidad receptora, destinados a la ejecución de medidas asociadas al Plan de Acción Específico - PAE, al Plan de Recuperación Temprana - PRT y/o al instrumento de recuperación post desastre que resulte aplicable en el marco de la declaratoria de desastre por variabilidad climática y de las medidas adoptadas con ocasión del frente frío 2026, los recursos como aporte por virtud del convenio interadministrativo que se estructure y se suscriba por la Agencia, podrán ejecutarse mediante la contratación derivada cuyo régimen jurídico aplicable por virtud del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 será el de derecho privado, tal como señala este precepto que 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”*.

4. ¿La ADR puede adoptar un reglamento, manual o procedimiento especial y transitorio para ejecutar los recursos transferidos, o acogerse al manual utilizado por la UNGRD/FNGRD, sin afectar sus competencias internas de planeación, contratación, ejecución, supervisión, seguimiento, legalización y liquidación? En todo caso, ¿la asunción de las obligaciones previstas en la minuta del convenio resulta compatible con el marco competencial de la Agencia y con las responsabilidades asignadas a sus servidores públicos y contratistas?

R/ La ADR para suscribir el convenio interadministrativo con la Fiduprevisora S.A., con la finalidad de ejecutar la transferencia de recursos del FNGRD a la ADR como entidad receptora, destinados a la ejecución de medidas asociadas al Plan de Acción Específico - PAE, al Plan de Recuperación Temprana - PRT y/o al instrumento de recuperación post desastre que resulte aplicable en el marco de la declaratoria de desastre por variabilidad climática y de las medidas adoptadas con ocasión del frente frío 2026, no requiere adoptar reglamento, manual o procedimiento especial y transitorio para ejecutar los recursos transferidos, como tampoco acogerse al manual utilizado por la UNGRD/FNGRD, porque su régimen legal está previsto en la Ley 489 de 1998 y en el Estatuto General de la Contratación Pública, por lo que la asunción de obligaciones a

cargo de la ADR como aportante en el convenio es compatible con la función descrita en el numeral 20 del artículo 4º del Decreto 2364 de 2015 según el cual es función de la Agencia *“Constituir con otras personas jurídicas de derecho público o privado, asociaciones, fundaciones o entidades para promover el desarrollo agropecuario y rural”*. Así mismo, es compatible con la función del Presidente de la Agencia, prescrita en el numeral 17, del artículo 11 del Decreto 2364 de 2015, según la cual puede *“Ordenar los gastos, expedir los actos y celebrar los convenios y contratos con personas naturales o jurídicas, así como con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el cumplimiento del objeto y funciones de la Agencia”*.

Una vez estructurado y celebrado el convenio interadministrativo, la ejecución de los recursos aportados por la ADR, que fueron objeto de la transferencia del FNGRD, en su contratación derivada podrá aplicar el régimen contractual del Fondo o de la Fiduprevisora S.A. En el primer evento, esto es, el régimen contractual del FNGRD, que según lo determinado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto de 30 de octubre de 2024 (radicación 2527) está consagrado en los artículos 50 (párrafo 3º) y 66 de la Ley 1523 de 2012, pero *“por mandato legal, la celebración de los contratos para la administración de los bienes, derechos e intereses del FNGRD solo los puede realizar la Fiduprevisora S.A. Por lo tanto, dicha entidad no compete ni desarrolla actividades comerciales con el sector privado y/o público (nacional o internacional) o en mercados regulados, pues debido a las barreras de acceso legales establecidas en el artículo 48 de la Ley 1523 de 2012, a ninguna otra sociedad fiduciaria le es permitido administrar dicho bienes, derechos e intereses. Así las cosas, el régimen aplicable a los contratos que celebre La Fiduprevisora S.A para la administración de los bienes, derechos e intereses del FNGRD, es el del EGCAP. En conclusión, La Fiduprevisora S.A., cuando celebra contratos con los recursos del FNGRD, tiene un régimen de derecho contractual especial o mixto. Ello, porque para la administración de sus bienes, derechos e intereses del FNGRD está sometido al EGCAP, y para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del FNGRD está sometido a la contratación aplicable para los particulares, y sujeta a los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, así como al régimen de inhabilidades e incompatibilidades”*.

5. ¿Qué disposiciones normativas deben aplicarse para el adecuado manejo presupuestal, contable, de pagaduría y de legalización, especialmente frente al principio de anualidad?

R/ Conforme a lo prescrito en el Decreto 2364 de 2015, artículo 29, en sus numerales 5, y 8, corresponde a la Dirección Financiera de la entidad o quien cumpla las funciones, controlar la ejecución del presupuesto, expedir los certificados de disponibilidad presupuestal, los registros presupuestales y efectuar los demás trámites presupuestales que le correspondan para desarrollo de las funciones de la Agencia de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto y las normas que lo reglamenten; además de coordinar y controlar el manejo de las cuentas bancarias, encargos fiduciarios y cajas

menores que se creen en la entidad y efectuar las operaciones relacionadas con el manejo de los recursos financieros, velando porque se inviertan en condiciones que garanticen liquidez, seguridad y rentabilidad.

6. ¿Qué efectos tiene la terminación de la declaratoria de desastre o emergencia sobre la recepción, compromiso, contratación y ejecución de los recursos?

R/ La terminación de la declaratoria de desastre o emergencia, **desde nuestra perspectiva sustituye las causas de contratación propias del sistema de gestión de riesgos y desastres y las de urgencia manifiesta que justificaban los contratos de excepción; no obstante consideramos que** los recursos ya recibidos, comprometidos o contratados por la ADR **mantienen su vigencia y deben ejecutarse hasta su culminación**, conforme a las obligaciones y reglas pactadas en los negocios jurídicos.

7. ¿Cuáles son los requisitos jurídicos mínimos, condiciones habilitantes, soportes documentales y ajustes que deberían verificarse previamente para que la ADR pueda suscribir válidamente el convenio propuesto?

R/ Conforme a lo prescrito en el Decreto 2364 de 2015, artículo 27, en su numeral 1, establece como función de la Vicepresidencia de Gestión Contractual, planificar, dirigir y coordinar la ejecución de la fase pre contractual de los contratos misionales y de funcionamiento de la Agencia, incluida la adjudicación, correspondiendo así la definición de requisitos asociados con condiciones habilitantes, soportes documentales y ajustes que deberían verificarse previamente para que la ADR pueda suscribir válidamente el convenio propuesto.

Debe destacarse que algunas de las preguntas formuladas presentan asuntos propios de las funciones de otras áreas o dependencia de la entidad, situaciones que no constituyen propiamente lagunas de interpretación jurídica, por ello resulta necesario validar los procesos y procedimientos internos propios de las dependencias, previo a la ejecución de los actos.

En estos términos se da respuesta a su solicitud, siendo pertinente señalar que la misma se profiere acuerdo con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y constituye orientación jurídica sin carácter vinculante.

Atentamente,

CAMARGO

JIMENEZ

AMANDA LUCIA

Firmado

digitalmente por

CAMARGO JIMENEZ

AMANDA LUCIA

Amanda Lucía Camargo Jiménez

Elaboró: Jackson Sadith Martinez, Gestor 15 Defensa Judicial –ADR

Revisó: Amanda Lucía Camargo Jiménez, Jefe de la Oficina Jurídica – ADR.

Aprobó: Amanda Lucía Camargo Jiménez, Jefe de la Oficina Jurídica – ADR.