

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00050139
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 08 de Julio de 2024.

Arquitecto
JORGE ALEJANDRO GARCÍA HENAO
Secretario de Infraestructura
Municipio de Bucaramanga

Asunto: Concepto jurídico – REGÍMEN JURÍDICO DE CONTRATACIÓN PARA OBRAS DE MITIGACIÓN BARRIOS LA FERIA, CAMILO TORRES Y CUYANITA.

Rad.: 2-SdIB2-202406-00042485 y 2-SdIB2-202407-00049028.

Cordial saludo,

Con el presente, me permito dar respuesta a la solicitud del asunto en los siguientes términos:

1. El objeto de la solicitud.

Refiere en su solicitud que; en el marco de la reunión de Proyectos Estratégicos realizada el día 05 de junio de 2024 se resolvió solicitar a la secretaría jurídica la emisión de un Concepto Jurídico en el cual se dé respuesta sobre las siguientes inquietudes:

"1. Qué tipo de contratación debe adelantar la Secretaría de Infraestructura de Bucaramanga para la ejecución de las obras de mitigación a realizar en los barrios LA FERIA, CAMILO TORRES y CUYANITA, teniendo en cuenta que el Decreto por el cual se declaró la situación de calamidad pública como consecuencia de la segunda temporada de lluvias y ola invernal, ya perdió vigencia y ya se expidió el Decreto de retorno a la normalidad.

2. Es viable jurídicamente proceder a realizar contratación con aplicación del régimen especial contenido en la Ley 1523 de 2012 (artículo 65 y siguientes) y demás normas que la modifiquen o complementen, habiéndose declarado el retorno a la normalidad".

2. Análisis de la situación propuesta.

Para dar solución a los interrogantes planteados, se analizarán los siguientes temas: (2.1) Consideraciones generales sobre los regímenes especiales. (2.2) El régimen especial del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012. (2.3) El régimen contractual aplicable a los contratos durante el periodo de retorno a la normalidad. (2.4) Plan de Acción Específico en el marco de la Declaratoria de Calamidad Pública.

2.1. Consideraciones generales sobre los regímenes especiales en materia de contratación estatal.

Según dispone la Agencia Nacional de Contratación Pública mediante concepto C-033 de 2024, el ordenamiento jurídico colombiano contempla como categoría única la noción de

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00050139
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

"contratos estatales", pero acepta la posibilidad de que dichos contratos tengan regímenes jurídicos diferenciados. En virtud de ello, se afirma que hay contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP –, el cual incluye las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y disposiciones complementarias, y contratos estatales sometidos a reglas especiales.

La decisión hito-fundadora¹ en este sentido es un Auto de 20 de agosto de 1998² del Consejo de Estado en el cual esa corporación señaló³:

"A juicio de la Sala es preciso reconocer que en las diversas regulaciones normativas sobre contratación de la administración pública, es posible identificar dos grandes categorías de actos contractuales:

1° Contratos estatales, propiamente dichos, que son aquellos que celebran las entidades públicas a que se refiere la ley 80 de 1993, y que por ende se regulan íntegramente por el régimen establecido en esta ley. Por regla general, adquieren este carácter en razón del ente público contratante, es decir, se definen desde el punto de vista orgánico. Las controversias que se deriven de este tipo de contratos y de los procesos de ejecución o cumplimiento serán de conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa.

2° Contratos especiales sujetos a un régimen legal propio. Por regla general, el juez a quien compete conocer de sus controversias es el juez administrativo, en razón de que su celebración y ejecución constituye una actividad reglada, es decir, es el ejercicio pleno de una función administrativa, de conformidad con el art. 82 del C.C.A. antes referido".

El Consejo de Estado identificó la existencia de un único tipo de contrato, el contrato estatal, pero dos grandes categorías que responden a su régimen jurídico: contrato estatal propiamente dicho con un régimen jurídico de derecho público-administrativo y contrato estatal especial, con un régimen jurídico especial, por regla general de derecho privado.

En este punto vale la pena resaltar que, en el ordenamiento jurídico colombiano cuando se piensa en los regímenes especiales de contratación, por regla general, hace referencia al régimen de determinadas Entidades Estatales. Tal sería el caso de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 142 de 1994, de las entidades indicadas en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, y de las universidades estatales u oficiales, según el artículo 93 de la Ley 30 de 1993. Esta afirmación, sin embargo, no pretende desconocer que dicho régimen especial se otorga justamente en consideración al especial tipo de actividades desplegadas por estas entidades.

Ahora bien, los regímenes especiales en el ordenamiento colombiano no se dan exclusivamente en atención a cierto tipo de sujetos (como las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta, las Empresas de Servicios

¹ Medina, Diego Eduardo López. El derecho de los jueces: obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial. Legis, 2006.

² Juan Carlos Expósito Vélez. Definición de los "Contratos Estatales". Contratos Estatales propiamente dichos y Contratos Estatales Especiales. Regulación del Contrato suscrito con entidades estatales. Jurisdicción Competente. En: Andrés Fernando Ospina Garzón. Los Grandes Fallos de la Jurisprudencia Administrativa Colombiana. Universidad Externado de Colombia, 2013.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 20 de Agosto de 1998, expediente: 14.202.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00050139
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Públicos, entre otras), sino también para cierto tipo de objetos. Este es el caso del régimen jurídico establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 – al cual hace referencia en su consulta –, que establece un régimen especial de derecho privado en razón de la especial consideración que merece el objeto a contratar. Otro ejemplo en este sentido se puede encontrar en el Decreto 544 de 2020 que estableció un régimen de contratación sometido al derecho privado, que no se rige por el EGCAP, para los contratos que “tengan por objeto la adquisición en el mercado internacional de los elementos que a continuación se indican”.

Con base en lo indicado, se podría, a grandes rasgos, hacer una clasificación general entre regímenes especiales, que atienden principalmente al sujeto, y regímenes especiales que atienden principalmente al objeto. Esta clasificación conceptual tiene como efecto práctico resaltar que unos y otros son regímenes especiales. Así, por ejemplo, tanto el régimen jurídico de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, en competencia o mercado regulado, como el régimen del artículo 66 de la Ley 1562 de 2012, son regímenes especiales a la luz del derecho de la contratación estatal. Por lo mismo, tanto uno como otro régimen están sometidos, en principio, al derecho privado con algunas particularidades propias del derecho público.

Entonces, el régimen de derecho privado que, por regla general, caracteriza a los regímenes especiales no significa que no existan “dosis” de derecho público administrativo que tienen como fin último garantizar que los regímenes especiales de contratación también se ordenen hacia la consecución de los fines del Estado.

Estas “dosis” de derecho administrativo encuentran su manifestación tanto en la forma de reglas como en la forma de principios aplicables al régimen especial. En relación con este segundo tipo; esto es, principios aplicables a regímenes especiales de contratación, la norma por antonomasia en el asunto es el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 que preceptúa con toda claridad lo siguiente:

“Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.

De conformidad con lo establecido en este artículo, las Entidades Estatales que cuenten con un régimen contractual excepcional al del EGCAP “aplicarán en desarrollo de su actividad contractual [...] los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal [...] y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”. En la inteligencia más adecuada que puede tener esta norma, esto es cierto tanto en el caso de que la entidad tenga un régimen especial por regla general, debido a su actividad (EICE, ESM, ESP), como cuando la entidad tenga un régimen especial solamente para cierto tipo de contratos (artículo 66 de la Ley 1523 de 2012). En atención al objeto de la consulta en el siguiente acápite se estudiará el régimen especial de contratación establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00050139
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

2.2. Régimen especial de contratación establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012: supuesto de exclusión parcial del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Mediante el artículo 47 de la Ley 1523 de 2012, se constituyó el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres como un patrimonio autónomo –artículo 49–, administrado y representado en los términos del artículo 3° del Decreto 1547 de 1984 –modificado por el artículo 70 de Decreto-Ley 919 de 1989⁴ (artículo 48)–, destinado a adoptar medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastres, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, a través de mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres, cuyo régimen contractual es el de las Empresas Industriales y Comerciales, sin perjuicio de las facultades especiales para atender situaciones de desastres y evitar la extensión de los efectos –parágrafo 3 del artículo 50–.

La disposición citada también establece que las entidades territoriales deben constituir sus propios *fondos de gestión del riesgo*, bajo el mismo esquema del Fondo Nacional, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción en situaciones de desastre o calamidad pública –artículo 54⁵–. En este contexto, el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 dispone lo siguiente:

“Artículo 66. 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.

Parágrafo. Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada

⁴ El inciso 1 de la norma en comento dispone que: “El Fondo Nacional de Calamidades [ahora denominado Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, en virtud del artículo 47 de la Ley 1543 de 2012] será manejado por la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada, empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público” [Corchetes fuera de texto].

⁵ Artículo 54. Fondos territoriales. Las administraciones departamentales, distritales y municipales, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley, constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Podrá establecer mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres o calamidad. El Fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo.

Parágrafo. Los recursos destinados a los fondos de los que habla este artículo, serán de carácter acumulativo y no podrán en ningún caso ser retirados del mismo, por motivos diferentes a la gestión del riesgo. En todo caso el monto de los recursos deberá guardar coherencia con los niveles de riesgo de desastre que enfrenta el departamento, distrito o municipio”.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00050139
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen”.

Sin perjuicio de la sujeción al artículo 13 de la Ley 80 de 1993 y de las potestades exorbitantes, la norma precedente exceptúa del EGCAP los contratos “[...] relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública [...]” celebrados por: i) la sociedad fiduciaria que administra los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, ii) por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo y iii) los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo.

Cuando se declare la situación de desastre o la situación de calamidad pública, las instituciones mencionadas antes son las únicas excluidas de la Ley 80 de 1993; las demás siguen cubiertas por el EGCAP, como es el caso de los ministerios, todas las entidades descentralizadas por servicios del orden nacional y territorial, las demás ramas del poder público, los órganos autónomos y, en general, casi todas las instituciones públicas del país.

Además, según el párrafo del mismo artículo, solo los contratos celebrados por las entidades territoriales se someten al control fiscal, con independencia de que sean producto de la contratación directa; razón por la cual también recae sobre aquellos que son resultado de procesos de selección competitivos.

En otras palabras, la pura y simple declaración de desastre o de calamidad pública conduce a que las autoridades mencionadas atrás se excluyan de la Ley 80 de 1993, y pasen a formar parte del régimen especial de contratación, siempre que los contratos estén relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción para superar la situación de calamidad o desastre declarados, caso en el cual, inclusive, podrán pactar poderes excepcionales.

Este régimen especial de derecho se recuerda, está moderado por la aplicación de reglas y principios provenientes de normas de derecho administrativo; tal es el caso de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal y la obligación relativa a la publicación en el SECOP.

2.3. El régimen contractual aplicable a los contratos durante el periodo de retorno a la normalidad.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, el cual dispone:

“Artículo 64. RETORNO A LA NORMALIDAD. El Presidente de la República, previa recomendación del Consejo Nacional, decretará que la situación de desastre ha terminado y que ha retornado la normalidad. Sin embargo, podrá disponer en el mismo decreto que continuarán aplicándose, total o parcialmente, las normas especiales habilitadas para la situación de desastre, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción.

Cuando se trate de declaratoria de situación de calamidad pública, previa recomendación del consejo territorial correspondiente, el gobernador o alcalde, mediante decreto, declarará el retorno a la normalidad y dispondrá en el mismo cómo continuarán aplicándose las normas especiales habilitadas para la situación de calamidad pública, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción y la participación de las entidades públicas, privadas y comunitarias en las mismas. (Subraya para hacer énfasis).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00050139
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

PARÁGRAFO. El término para la declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder de seis (6) meses para la declaratoria de calamidad pública y 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 Consejo Nacional o territorial, para la gestión del riesgo, según el caso. 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”.

En los eventos de calamidad pública, el ente territorial, para el caso Municipio de Bucaramanga, en el acto administrativo que declara el retorno a la normalidad debe disponer, entre otras, las medidas especiales de contratación que continuarán aplicándose mientras estén en ejecución las tareas de rehabilitación y reconstrucción contenidas en el correspondiente plan de acción específico para la recuperación de las afectaciones.

Así las cosas, la autoridad competente decretará que la situación de desastre ha terminado y que ha retornado la normalidad y, en el mismo acto, dispondrá que continuarán aplicándose, total o parcialmente, las normas especiales habilitadas para atenuar la situación de desastre durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción.

Sin perjuicio de lo anterior, debe advertirse que la misma norma contempló una condición resolutoria respecto de las medidas especiales de contratación, pues la norma señala que; **se podrá seguir contratando bajo el régimen especial de contratación siempre y cuando se extienda su aplicación en el tiempo conforme a la norma que declara el retorno a la normalidad. Esto significa que, el mencionado régimen especial de contratación se puede aplicar solamente si así lo señala el acto administrativo mediante el cual se declara el retorno a la normalidad y por el tiempo que permanezca la ejecución de tareas de rehabilitación y reconstrucción conforme al plan de acción⁶.** (Negrilla para hacer énfasis)

Dado lo anterior, el acto administrativo que decreta el retorno a la normalidad deberá contener las líneas que se conservarán del PAE (Plan de Acción Específico) inicial, es decir de aquel que decretó la calamidad pública, adicionalmente, deberá contener un cronograma y la justificación con respecto a la necesidad de mantener las líneas para la rehabilitación y reconstrucción.

2.4. Plan de Acción Específico en el marco de la Declaratoria de Calamidad Pública.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, define el Plan de Acción Específico-PAE, como el conjunto de acciones de planificación, organización y de gestión para las fases de preparación y ejecución para la recuperación (rehabilitación y reconstrucción) que lleven al restablecimiento de los derechos y las condiciones de calidad de vida de los colombianos afectados por emergencias e impedir la extensión de sus efectos en el mediano y largo plazo⁷, de igual manera, la Unidad, en su Guía Metodológica para la Elaboración de la Estrategia de Respuesta Municipal “Preparación para el Manejo de emergencias y Desastres⁸” establece dos tipos de planes de acción específico, a saber;

⁶ Concepto C-033 de 2024 del 29 Abril de 2024, Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente.

⁷ Guía Metodológica para la Elaboración del Plan de Acción Específico - Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. CÓDIGO: G - 1703- SMD - 02, Versión 01

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00050139
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

2.4.1. Plan de Acción Específico para la Atención de la Emergencia

El Plan de Acción Específico, pretende organizar a partir de los primeros momentos de la emergencia y para los casos en que sea posible del censo y/o evaluación preliminar las acciones para la respuesta en los tres primeros meses, de manera que se realice una coordinación efectiva de las capacidades locales y se tenga una planificación de los recursos e intervenciones, acorde a los resultados de la evaluación de daños. En ocasiones dada la magnitud de los daños y las limitaciones de las capacidades locales, en el plan podrán incluso incluirse acciones para poder contar con el levantamiento del censo/EDAN, el cual se requiere en la menor brevedad, pero no puede ser un obstáculo para brindar la ayuda humanitaria. Cuando se realiza declaratoria de calamidad pública, este plan deberá ser incorporado en el PAE para la recuperación.

2.4.2. Plan de Acción Específico para la Recuperación.

Una vez declarada la situación de Calamidad Pública (artículo 61. Ley 1523/2012) y activada la Estrategia de Respuesta la alcaldía deberá elaborar el Plan de Acción Específico para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, el cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución acorde a los términos señalados en la declaratoria, el Plan de Acción Específico, deberá ser elaborado y coordinado en su ejecución por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, el seguimiento y evaluación estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

3. Respuesta.

Con base a lo desarrollado en el presente concepto, se da respuesta a los interrogantes planteados de la siguiente manera:

Respecto a; "Es viable jurídicamente proceder a realizar contratación con aplicación del régimen especial contenido en la Ley 1523 de 2012 (artículo 65 y siguientes) y demás normas que la modifiquen o complementen, habiéndose declarado el retorno a la normalidad" este despacho considera, en primera medida que, para contratar la ejecución de las obras de mitigación en los barrios LA FERIA, CAMILO TORRES y CUYANITA apelando al régimen especial de contratación establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, es necesario que la declaratoria de calamidad pública se encuentre vigente, y que las actividades de respuesta se encuentren incluidas en el Plan de Acción Específico. Ahora bien, en el evento que se haya declarado el retorno a la normalidad, es necesario que en el dicho acto se disponga la forma en cómo se continuarán aplicando las normas especiales habilitadas para la situación de calamidad pública, así como el tiempo que permanecerá la ejecución de tareas de rehabilitación y reconstrucción en consonancia con lo dispuesto en el plan de acción específico para la recuperación, es decir, las medidas de contratación están delimitadas de acuerdo con el alcance que se le dé a partir del acto administrativo de retorno, en él se deberá estipular las líneas del Plan de Acción Específico que se ejecutarán hasta su culminación, se entiende que las actividades de contratación están vencidas a menos que quede especificado en el respectivo decreto.

Respecto a, "Qué tipo de contratación debe adelantar la Secretaría de Infraestructura de Bucaramanga para la ejecución de las obras de mitigación a realizar en los barrios LA FERIA, CAMILO TORRES y CUYANITA, teniendo en cuenta que el Decreto por el cual se

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00050139
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

declaró la situación de calamidad pública como consecuencia de la segunda temporada de lluvias y ola invernal, ya perdió vigencia y ya se expidió el Decreto de retorno a la normalidad". Teniendo en cuenta la respuesta dada en el punto anterior, desde la Secretaría Jurídica se indica que, si no se reúnen los requisitos antes descritos para acudir al régimen especial de contratación, se recomienda hacer uso de una de las modalidades de contratación de que trata el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, es decir, la oficina ordenadora de gasto deberá acogerse al régimen ordinario de contratación que dispone el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - Ley 80 de 1993.

En cuanto a "¿se requiere contar con la autorización de vigencias futuras, como requisito previo a la contratación de las obras, teniendo en cuenta que la totalidad de los recursos son de la vigencia 2024 y la ejecución del contrato se desarrollará durante la vigencia 2024 y 2024 ya que el plazo de ejecución es de DIECISIETE (17) meses?" es necesario precisar si los recursos económicos con los cuales se ampara presupuestalmente la ejecución de las obras en cita, provienen del Fondo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio, de ser así, se indica que estos fondos tienen una característica especial y es que no están sujetos al principio de anualidad presupuestal, según lo dispone la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en Circular No. 063 de 09 de octubre de 2017⁸ y en la "Guía para la creación y funcionamiento de los fondos territoriales de gestión del riesgo de desastres", por ende, no conllevaría realizar el trámite de vigencias futuras.

Características de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres (FTGRD)⁹

- 1. Los fondos tienen autonomía patrimonial y financiera. Es decir, los recursos asignados al fondo implican que la entidad territorial tiene la posibilidad de disponer de ellos con autonomía del presupuesto de rentas y gastos. En igual sentido, la connotación de los términos patrimonio independiente y autonomía financiera se refiere a que cada fondo tiene su propio patrimonio y su propio presupuesto, diferentes al de la entidad territorial, sin ser completamente ajenos a este; la autonomía financiera se refiere a que decide autónomamente la forma de afectar los recursos del fondo de acuerdo con la destinación, en acciones relacionadas con la gestión del riesgo de desastres.*
- 2. Los recursos de los fondos son inembargables. En relación con la protección legal de los recursos públicos, la regla general es su inembargabilidad, como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto en el artículo 19, al preceptuar que son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos que lo conforman. De igual forma, la mencionada norma establece que los funcionarios judiciales se abstendrán de decretarles órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en la norma en mención, so pena de mala conducta (Ley 38 de 1989, artículo 16; Ley 179 de 1994, artículos 6.º y 55, inc. 3.º). En el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 señalado se incluyen dentro del principio de la inembargabilidad los recursos del Sistema General de Participaciones y, en armonía con esta disposición legal, los artículos 18 y 57 de la Ley 715 de 2001 también lo hacen con los dineros correspondientes a educación y salud, respectivamente. En este orden jurídico, el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 establece que estos recursos, como los de destinación específica, no están sujetos a embargos ya que su destinación es de interés público y por lo tanto deben*

⁸ Circular No. 063 de 09 de octubre de 2017 "Funcionamiento del Fondo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres – Generalidades y operación"

⁹ Guía para la creación y funcionamiento de los fondos territoriales de gestión del riesgo de desastres.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202407-00050139
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

manejarse en cuentas separadas sin aplicar el principio presupuestal de la unidad de caja.

3. Los recursos no están sujetos al principio de anualidad presupuestal. Esto significa que no procede la liquidación anual presupuestal y, en consecuencia, permanecerán en las cuentas hasta su ejecución. El término acumulativo del parágrafo 1.º del artículo 54 de la Ley 1523 de 2012 se refiere a que los recursos, al estar en una cuenta especial, una vez finalizada la vigencia fiscal, no pueden ser liquidados para incluirse de nuevo en el presupuesto general, sino que aquellos que no se ejecuten en una vigencia se acumulan con los asignados para la siguiente, dándoles un carácter de recursos acumulados. (Subraya para hacer énfasis).

Adicionalmente, este carácter acumulativo está orientado a que siendo la gestión del riesgo una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo, se debe contar con recursos necesarios, o al menos disponibles, para atender los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres en sus fases de respuesta a las emergencias, garantizando un flujo continuo de los recursos.

4. *Los recursos de los fondos no hacen unidad de caja. La unidad de caja hace referencia a que todos los ingresos se destinen a satisfacer las necesidades del ente territorial, es decir, que no hay ingresos o rentas con destinación específica y, en consecuencia, se destinan para satisfacer los gastos previamente presupuestados. No obstante, es evidente que algunas rentas, ingresos o transferencias tienen destinación específica, como, por ejemplo, el Sistema General de Participaciones. Para el caso del FTGRD, que por su naturaleza legal tiene en sus objetivos el carácter de interés público, se constituyen como cuentas especiales, con recursos propios, autonomía patrimonial, independencia financiera y contable recursos que no integran la caja general o de tesorería del ente territorial, siendo de esta manera totalmente independientes.*

Por otra parte, y conforme a lo expuesto, se precisa que si los recursos no provienen del Fondo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio se deberá adelantar el trámite de vigencias futuras ordinarias, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 111 de 1993 y artículo 12 de la Ley 819 de 2003. En todo caso, se recomienda coordinar con la secretaría de hacienda del municipio el trámite de éstas.

El presente concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,


PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN
Secretaría Jurídica

Proyectó: Iván Mauricio Álvarez Arango/ Abg. Asesor Despacho 