

2025IE06260

## COMUNICACIÓN INTERNA

**PARA:** **MARIA CONSTANZA MEZA ELIZALDE**  
 Subdirectora para la Reducción del Riesgo

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

**ASUNTO:** RESPUESTA 2025IE05024 - Solicitud concepto jurídico en el marco del Convenio Interadministrativo N° 9677-PPAL001-941-2016 celebrado entre FNGRD – EL INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y EL INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA “ICCU” y LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA-CAR.

**FECHA:** 16/07/2025

Respetada Subdirectora,

En atención a su solicitud de concepto jurídico respecto a “*Solicitud concepto jurídico en el marco del Convenio Interadministrativo N° 9677-PPAL001-941-2016 celebrado entre FNGRD – EL INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y EL INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA “ICCU” y LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA-CAR.*”, esta Oficina Asesora Jurídica se permite emitir el siguiente concepto, con base en el análisis del marco jurídico aplicable y los antecedentes presentados:

### I. COMPETENCIA

La competencia de la OAJ de la UNGRD para atender la presente consulta, tiene fundamento en el numerales 1 del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 2672 de 2013.

En todo caso, atendiendo a que en la consulta se solicita manifestarse sobre la viabilidad de una determinación jurídica, debe aclararse que esta dependencia, en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sólo puede manifestarse sobre las implicaciones jurídicas de una decisión y no aprobar o improbar la misma.

Por lo tanto, pese a que este despacho se encuentra presto a asesorar al Director General y a las dependencias de la Unidad en los asuntos jurídicos relacionados con la UNGRD, la emisión del presente concepto no implica el reemplazo de las funciones y/o



responsabilidades propias de otras dependencias o entidades involucradas en la consulta bajo estudio.

La competencia de la UNGRD se circunscribe únicamente frente a los compromisos que fueron asignados en el marco del Convenio Interadministrativo N° 9677-PPAL001-941-2016, siempre y cuando sean armónicos con las funciones contempladas en el Decreto Ley 4147 de 2011 y la Ley 1523 de 2012 en calidad de ordenadora del gasto del Fondo Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD y directora y coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD.

De todas maneras, dado el carácter no vinculante del presente concepto, de conformidad con lo dispuesto el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, se hará una exposición de lo contemplado en el negocio jurídico objeto de consulta, con el fin de apoyar al área solicitante en el entendimiento y el cumplimiento del rol de la UNGRD frente al mismo.

## II. ANTECEDENTES FÁCTICOS Y CONTRACTUALES

Para una adecuada comprensión del caso, es fundamental contextualizar los hechos y las disposiciones contractuales que rigen el Convenio N° 9677-PPAL001-941-2016:

1. **Partes y Objeto del Convenio:** El Convenio Interadministrativo N° 9677-PPAL001-941-2016 fue celebrado el **30 de diciembre de 2016** entre el **FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (FNGRD)**, actuando a través de FIDUPREVISORA S.A. en calidad de vocera y administradora, el **INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA “ICCU”**, y la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA-CAR**.
2. **El objeto del convenio:** *“aunar esfuerzos para la construcción de la primera fase de la reubicación parcial del municipio de Útica (estabilización del terreno y obras parciales de urbanismo)”* en el departamento de Cundinamarca.
3. **Valor y Plazo Inicial:** El valor inicial del convenio se estableció en **CINCO MIL OCHOCIENTOS DOS MILLONES CIENTO OCHENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS VEINTE PESOS M/CTE. (\$5.802.187.820,00)**, con un plazo de ejecución de **18 meses**.
4. **Aportes de las Partes:** En la cláusula segunda se definieron los compromisos de las partes en cuanto a los aportes iniciales:
  - **ICCU:** Se obligó a aportar la suma de **SEISCIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES CIENTO OCHENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS VEINTE PESOS M/CTE. (\$ 652.187.820,00)**.
  - **CAR:** Se comprometió a aportar la suma de **DOS MIL CIENTO CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$ 2.150.000.000,00)**.



- **FNGRD (Fiduprevisora S.A.):** Se obligó a aportar la suma de **TRES MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$ 3.000.000.000,00)**.

**5. Fondo de Inversión Colectiva (FIC):** El ICCU se obligó a adelantar las gestiones necesarias para la apertura de un Fondo de Inversión Colectiva ante Fiduprevisora S.A. a su nombre. Tanto el ICCU como la CAR y Fiduprevisora S.A. (FNGRD) debían trasladar sus aportes a este Fondo de Inversión Colectiva creado a nombre del ICCU. Se abrieron tres FICs para el manejo de los recursos: uno para UNGRD (\$3.000.000.000,00 - N° 001001013770), uno para CAR (\$2.150.000.000,00 - N° 001001013804), y uno para ICCU (\$652.187.820,00 - N° 001001013812).

**6. Disposición sobre Rendimientos Financieros:** La cláusula segunda del convenio estableció explícitamente que *“los rendimientos financieros que este fondo [el Fondo de Inversión Colectiva a nombre del ICCU] genere junto con los saldos que queden una vez ejecutadas las obras, deberán reintegrarse al Fondo Nacional en proporción a los aportes hechos por el FNGRD”*. Adicionalmente, el Otrosí No. 2, en su párrafo 4 de la página 2, reitera que *“Los rendimientos financieros del aporte del Fondo que se generen durante la ejecución del convenio deberán ser reembolsados al FNGRD, en caso que así aplique”*.

**7. Modificaciones al Convenio (Otrosí No. 1 y No. 2):**

- El **28 de agosto de 2018** se suscribió el **OTROSÍ No. 1**, prorrogando el plazo de ejecución hasta el 23 de diciembre de 2018 y adicionando **MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES OCHENTA Y DOS MIL OCHENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$ 1.479.082.386,00)** al valor del convenio. Esto elevó el valor total del convenio a **\$7.281.270.206,00**.
- El **Otrosí No. 2** prorrogó el plazo de ejecución por cuatro (04) meses adicionales, hasta el **23 de abril de 2019**.

**8. Estado Actual del Convenio y los FICs:** A la fecha de la consulta, el convenio se encuentra **finalizado y dentro del término de liquidación**. Los Fondos de Inversión Colectiva creados a nombre del ICCU están **cerrados**. Se confirma que los dineros depositados por cada una de las partes generaron rendimientos financieros.

**9. Consulta del ICCU:** Mediante correo electrónico del **17 de diciembre de 2024**, el ICCU manifestó que, a pesar de haber radicado la documentación para la ejecución y liquidación de los contratos derivados y de haber autorizado el cierre de los tres FICs en Fiduprevisora, **los dineros correspondientes a los rendimientos financieros derivados de sus aportes no les han sido entregados**. Por ello, solicitan información sobre la liquidación del convenio y la posibilidad del retorno de dichos recursos. La base de la solicitud de concepto jurídico es que *“en el instrumento contractual no se especificó el trámite de devolución de los rendimientos financieros respecto a los aportes realizados por el 'ICCU'”*.



### III. ANÁLISIS INTEGRAL: JURÍDICO, FINANCIERO Y TÉCNICO

Para dar respuesta al interrogante planteado por la SRR, se realiza un análisis detallado considerando las dimensiones jurídica, financiera y técnica del convenio, tomando como base los soportes allegados, en los siguientes términos.

#### A. Aspecto Jurídico

1. **Principio contractual de autonomía de la voluntad y obligatoriedad:** El Convenio Interadministrativo N° 9677-PPAL001-941-2016 es un acuerdo entre entidades públicas para aunar esfuerzos. En la contratación estatal, los contratos legalmente celebrados son ley para las partes y obligan a su cumplimiento. La cláusula segunda del convenio es clara al establecer que ***“los rendimientos financieros que este fondo [el FIC a nombre del ICCU] genere junto con los saldos que queden una vez ejecutadas las obras, deberán reintegrarse al Fondo Nacional en proporción a los aportes hechos por el FNGRD”***. Esta disposición es el pilar de la discusión.
2. **Interpretación de la cláusula sobre rendimientos:** La literalidad de la cláusula segunda y del párrafo del Otrosí No. 2 indica que los rendimientos generados en el FIC aperturado a nombre del ICCU deben ser reintegrados al FNGRD. La frase ***“en proporción a los aportes hechos por el FNGRD”*** es crucial. Podría interpretarse de varias maneras:
  - Que el FNGRD solo recibe la parte de los rendimientos proporcional a su aporte general al convenio.
  - Que el FNGRD centraliza todos los rendimientos para luego, en la fase de liquidación, realizar una distribución equitativa o proporcional entre las partes.

Dada la naturaleza del convenio como un **“aunar esfuerzos”**, que implica una colaboración para un fin común, la interpretación más armónica con los principios de buena fe y equidad contractual es que los rendimientos generados por cada aporte de capital (incluidos los del ICCU) son, en principio, del titular de dicho capital, o que los rendimientos totales del proyecto se distribuyan proporcionalmente a los aportes iniciales de cada parte. La ***“reintegración al Fondo Nacional”*** actuaría como un mecanismo de **centralización de los recursos financieros y rendimientos** al finalizar el proyecto, para facilitar una **liquidación final y un reparto proporcional o compensación de saldos** entre todos los participantes. El hecho de que se especifique ***“en proporción a los aportes hechos por el FNGRD”*** sugiere que el FNGRD no se apropia de la totalidad de los rendimientos generados por el capital de otras entidades, sino que gestiona un balance general donde cada parte recibe su cuota parte de beneficios o ajusta sus saldos.



Adicionalmente, la cláusula sería de total aplicación en el caso concreto en que se encuentren dentro de un mismo FIC los fondos del ICCU, la CAR y del FNGRD, no obstante, en el caso concreto se observa que cada interviniente del convenio abrió un FIC con denominación propia y diferente, de modo que el supuesto contractual de *“los rendimientos financieros que este fondo genere junto con los saldos que queden una vez ejecutadas las obras, deberán reintegrarse al Fondo Nacional en proporción a los aportes hechos por el FNGRD para el presente convenio”* solo sería procedente para el FIC que constituyó el FNGRD, pues esta fue la parte que fue aportada por la entidad.

- 3. Ambigüedad en el procedimiento de devolución al ICCU:** Es cierto que el convenio *“no se especificó el trámite de devolución de los rendimientos financieros respecto a los aportes realizados por el ICCU”*. Esta falta de un procedimiento explícito de *“devolución al ICCU”* es el origen de la consulta actual.

Sin embargo, la ausencia de un procedimiento detallado no invalida la disposición general de la reintegración al FNGRD. Esto implica que la devolución al ICCU, si es procedente, debe articularse dentro del proceso general de liquidación del convenio, a través de la Fiduprevisora S.A. como administradora del patrimonio autónomo.

## B. Aspecto Financiero

- 1. Apertura y rendimientos de los FICs:** Se confirma la apertura de tres Fondos de Inversión Colectiva (FIC) en Fiduprevisora S.A.:

- FIC UNGRD (N° 001001013770): Aporte inicial de **\$4.211.477.621,72**. Este FIC generó **rendimientos netos de \$253.305.867,36** y rendimientos por ajustes de \$1.696.119,72.
- FIC CAR (N° 001001013804): Aporte inicial de **\$2.150.000.000,00**. Este FIC generó **rendimientos netos de \$160.807.838,04**.
- FIC ICCU (N° 001001013812): Aporte inicial de **\$652.187.820,00**. Este FIC generó **rendimientos netos de \$71.339.856,13** y rendimientos por ajustes de \$177.514,03.

La existencia de rendimientos financieros para cada FIC es un hecho documentado.

- 2. Ejecución y saldos del convenio:**

- El valor total final del convenio fue de **\$7.281.270.206,00**.
- El valor total contratado bajo los contratos derivados a cargo del ICCU fue de **\$6.914.516.677,00**.
- Existió un **saldo no contratado de \$366.753.529,00**.
- Los pagos correspondientes al aporte del FNGRD por **\$3.000.000.000,00** fueron desembolsados.



- Los recursos de la CAR (\$2.150.000.000,00) y del ICCU (aporte inicial + adición, total \$2.131.270.206,00) fueron gestionados a través de los FICs y utilizados para los pagos de los contratos derivados.
- El informe de octubre de 2021 señalaba un pago pendiente de **\$83.861.159,00** del FIC UNGRD (001001013770) por concepto de descuentos departamentales del pago final al Contratista de Obra, con un faltante menor de \$177.365,00. Sin embargo, la ejecución financiera de Fiduprevisora (FIC 1377) muestra una **"CANCELACION DAVIVIENDA CTE"** por **\$83.861.159,00** el **29 de marzo de 2022**, lo que sugiere que este pago fue finalmente efectuado, permitiendo así el avance hacia la liquidación final del convenio.

### C. Aspecto Técnico

1. **Avance de obras:** El proyecto de reubicación parcial del municipio de Útica, que incluyó la construcción de muros en concreto (Muros No. 5C, 5B, 5A, 5, 4A, 8, C, D, 1, 2 y D1), obras de drenaje (filtros en espina de pescado, filtro parte alta oriental) y un muro en tierra armada, alcanzó un **avance del 100%**.
2. **Proceso de liquidación:** El acta de liquidación de las obras ejecutadas fue suscrita el **18 de diciembre de 2019**. El proceso de liquidación ha avanzado con la radicación de facturas, revisión por las supervisiones de CAR y UNGRD, contestación de observaciones por los contratistas, y gestión de pagos pendientes. La finalización de los pagos pendientes era el paso previo para dar inicio formal a la liquidación del Convenio Interadministrativo.

### IV. RESPUESTA

1. **Existencia de rendimientos atribuibles al ICCU:** Es innegable, desde el análisis financiero, que los aportes del ICCU en el FIC 001001013812 generaron rendimientos financieros netos por un valor de **\$71.339.856,13**, además de \$177.514,03 en rendimientos por ajustes. Estos rendimientos son resultado directo de la inversión del capital aportado por el ICCU.
2. **Interpretación contractual de la reintegración al FNGRD:** La cláusula segunda del convenio establece que los rendimientos del FIC a nombre del ICCU deben **"reintegrarse al Fondo Nacional en proporción a los aportes hechos por el FNGRD"**. Esta disposición, aunque explícita en su destino inicial (FNGRD), debe interpretarse en el contexto de un **convenio de aunar esfuerzos**. Un convenio de este tipo implica que los beneficios y las cargas se distribuyen entre las partes en función de su participación y contribución al objetivo común. Resultaría contrario a la equidad y al espíritu colaborativo que los rendimientos generados por los aportes de una de las partes (ICCU) terminaran íntegramente en beneficio de otra (FNGRD), a menos que el contrato así lo hubiese estipulado de manera inequívoca y expresa, lo cual no ocurre aquí.

La expresión "**en proporción a los aportes hechos por el FNGRD**" sugiere un mecanismo de cálculo o de distribución final, más que una apropiación total por parte del FNGRD de los rendimientos de terceros. Es razonable entender que el FNGRD, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, centraliza estos rendimientos para asegurar una liquidación financiera ordenada y proporcional del convenio. Esto significa que los rendimientos generados por todos los FICs del convenio deben ser considerados en la liquidación final, y cada parte (FNGRD, ICCU, CAR) debería recibir la porción de los rendimientos que le corresponde en proporción a sus aportes al valor total del convenio, o al menos los rendimientos directamente generados por sus propios aportes.

- 3. Procedencia del reconocimiento y devolución:** La consulta del ICCU se basa en la falta de especificación del "*trámite de devolución*" de sus rendimientos. Ante esta ambigüedad procedimental y la naturaleza colaborativa del convenio, se considera que sí es procedente el reconocimiento y devolución de los rendimientos financieros generados por los aportes del ICCU.

La reintegración al FNGRD de los rendimientos del FIC del ICCU no implica que el FNGRD se los apropie, al contrario, dicha disposición contractual sienta las bases para una conciliación y distribución de saldos en la etapa de liquidación. Los rendimientos de los aportes del ICCU son un beneficio que les corresponde por la gestión financiera de su capital en el marco del convenio. La UNGRD, a través del FNGRD y Fiduprevisora S.A., debe asegurar que estos rendimientos sean debidamente contabilizados y restituidos al ICCU como parte de la liquidación final del convenio.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1. Procedencia del reconocimiento:** Se concluye que el reconocimiento de los rendimientos financieros generados por los aportes del ICCU es plenamente procedente, ya que estos dineros son el producto de la inversión de su capital dentro del marco de un convenio de esfuerzos conjuntos y existen registros claros de su generación.
- 2. Procedencia de la devolución:** La devolución de dichos rendimientos al ICCU también resulta procedente. La cláusula que estipula la reintegración al FNGRD debe interpretarse como un mecanismo de centralización para la liquidación, no como una renuncia del ICCU a sus rendimientos. En el contexto de un convenio de aunar esfuerzos, el reparto proporcional de beneficios, incluyendo los rendimientos financieros, es una expectativa razonable y equitativa.
- 3. Acciones para la liquidación final:** Dada la finalización del convenio y el cierre de los FICs, es imperativo que la liquidación se realice de manera integral y transparente. Esto implica:



D6CB-EOAG-OF10-TCAW-Y175-3908-1362-52



- Realizar una conciliación financiera exhaustiva de todos los FICs (UNGRD, CAR, ICCU), incluyendo los aportes, egresos, y los rendimientos netos generados por cada uno.
- Determinar la proporción de los rendimientos que corresponde a cada una de las partes con base en sus aportes totales al convenio y las disposiciones contractuales.
- Proceder con la devolución de los saldos remanentes, incluyendo la parte correspondiente a los rendimientos financieros generados por los aportes del ICCU, al ICCU, una vez realizada la compensación de todas las obligaciones contractuales.
- Considerar la solicitud del ICCU como parte fundamental para el cierre del convenio, y trabajar en conjunto con ellos para facilitar la entrega de la información requerida y la devolución de los recursos.

Se recomienda a la Subdirección para la Reducción del Riesgo coordinar con las partes intervinientes. para agilizar el proceso de liquidación, asegurar la correcta aplicación de la cláusula de rendimientos y proceder con la devolución de los montos que correspondan al ICCU, garantizando así la plena satisfacción de las obligaciones contractuales y el principio de equidad en la terminación del convenio.

\*\*\*

La presente posición jurídica se suscribe en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo modificado por el artículo 1° 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. **Por lo tanto, presentar este concepto para acreditar o adelantar cualquier trámite contractual o de ordenación de gasto por parte de la misional no es vinculante ni genera responsabilidad alguna a la Oficina Asesora Jurídica de la UNGRD.**

Quedo atento a cualquier información adicional que requieran.

Atentamente,

**JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD

Analizó y Elaboró: Cindy Constanza Mesa Morales - Contratista OAJ.

Primera Revisión: Danilo Muñoz – Profesional Especializado OAJ. *DACS*

Segunda Revisión y Aprobó: Sandra Lozano- Contratista OAJ.

Archivado en: Z:\4. DOCUMENTOS DE APOYO\OFICIOS ELABORADOS POR LA OAJ\OFICIOS 2025

**RESPUESTA 2025IE05024 - Solicitud concepto jurídico en el marco del Convenio Interadministrativo N° 9677-PPAL001-941-2016 celebrado entre FNGRD – EL INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y EL INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA “ICCU” y LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA-CAR**

1 mensaje

jefe oaj &lt;jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co&gt;

30 de julio de 2025, 16:59

Para: "MARIA CONSTANZA MEZA ELIZALDE," &lt;maria.meza@gestiondelriesgo.gov.co&gt;

Cc: Cindy Constanza Mesa Morales &lt;cindy.mesa@gestiondelriesgo.gov.co&gt;, Danilo Muñoz Salas &lt;daniilo.munoz@gestiondelriesgo.gov.co&gt;, SANDRA LOZANO USECHE &lt;sandra.lozano@gestiondelriesgo.gov.co&gt;, Juridica Juridica &lt;juridica@gestiondelriesgo.gov.co&gt;

PARA: MARIA CONSTANZA MEZA ELIZALDE  
Subdirectora para la Reducción del Riesgo  
DE: JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ  
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: RESPUESTA 2025IE05024 - Solicitud concepto jurídico en el marco del Convenio Interadministrativo N° 9677-PPAL001-941-2016 celebrado entre FNGRD – EL INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y EL INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA “ICCU” y LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA-CAR

RADICACIÓN 2025IE06260



Oficina Asesora Jurídica  
**Jorge Alejandro Maldonado Gutierrez**  
[jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co](mailto:jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co)  
Teléfono: 6015529696  
Av. Calle 26 # 92 – 32, Edificio G4 | Bogotá, Colombia  
[www.gestiondelriesgo.gov.co](http://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.

 2025IE06260F.pdf  
723K