

COMUNICACIÓN INTERNA

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

DE: **JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ**
Jefe de la oficina asesora jurídica

ASUNTO: Respuesta a la comunicación interna con radicado 2025IE06367 del 18 de julio de 2025.

TEMA: Concepto jurídico sobre contratación directa con población raizal en el proceso de reconstrucción de Providencia

FECHA: **15/09/2025**

Cordial saludo, doctora Meza.

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 - se permite dar respuesta así:

I. CONSULTA

Mediante la comunicación interna del asunto, se solicita a la OAJ conceptuar sobre lo siguiente:

“De manera atenta y en atención a lo establecido en el numeral 1° del artículo 12 del Decreto número 4147 de 2011, modificado por el artículo 3° del Decreto 2672 de 2013, solicito a su Despacho emitir concepto jurídico sobre la aplicación de los literales m y n del artículo, numeral 4 de la Ley 1150 de 2007, adicionados por la Ley 2160 del 2021, para:

- *“La construcción de las viviendas requeridas en el marco de la reconstrucción de la isla de Providencia, para las familias registradas en el EDAN (Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades), en el Registro Único de Damnificados – RUD y haber obtenido Ficha de Identificación de Damnificados (FID), que no fueron construidas en procesos anteriores; y*
- *Para corregir todos los errores y defectos constructivos de las mil ochocientas treinta y un (1831) viviendas intervenidas durante el proceso de reconstrucción tras el paso del huracán Iota. “*

En virtud de lo anteriormente expuesto, solicito respetuosamente a la Oficina Asesora Jurídica emitir concepto sobre los siguientes aspectos:

¿Es jurídicamente viable que la UNGRD realice contratación directa con miembros de la población raizal para la construcción de viviendas en el marco del proceso de reconstrucción de Providencia?

Específicamente, se requiere pronunciamiento sobre:

1. *¿Cómo debe entender los criterios (el fortalecimiento del gobierno propio, la identidad étnica y cultural, el ejercicio de la autonomía, y/o la garantía de los derechos de los pueblos de las mismas comunidades) en materia contractual determinados en los literales m) y n) del numeral 4 del artículo 2 de la ley 1150 incorporados por la ley 2160 de 2021, y si dentro de estos conceptos cabe la realización de las obras mencionadas en los literales a) y b) de este oficio?*
2. *Los fundamentos jurídicos que habilitarían la contratación directa con la población raizal y si es aplicable o no la figura de interventoría para la contratación de las obras con la población raizal.*
3. *En caso de considerar que para la realización de las obras mencionadas en los literales a) y b) de esta comunicación, no sea posible acudir a la contratación directa, que tipología, requisitos y procedimientos se aplicarían para su contratación.*
4. *Las garantías y seguros requeridos para este la (sic) contratación”.*

III. COMPETENCIA

La OAJ de la UNGRD es competente para resolver la solicitud de consulta con fundamento en los numerales 1 y 5 del artículo 12 del decreto ley 4147 de 2011, al corresponderle a este despacho “1. *Asesorar al Director General, y a las Dependencias de la Unidad en los asuntos jurídicos relacionados con la entidad y emitir los conceptos legales que se le requieran.*” y “5. *Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia y de la Unidad.*”

IV. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

La OAJ identifica que los problemas jurídicos a resolver consisten principalmente en determinar lo siguiente:

- *¿Es jurídicamente viable que la UNGRD realice contratación directa con miembros de la población raizal para la construcción de viviendas en el marco del proceso de reconstrucción de Providencia?*
- *¿Cómo se deben entender los criterios (el fortalecimiento del gobierno propio, la identidad étnica y cultural, el ejercicio de la autonomía, y/o la garantía de los derechos de los pueblos de las mismas comunidades) en materia contractual determinados en los literales m) y n) del numeral 4 del artículo 2 de la ley 1150 incorporados por la ley 2160 de 2021, y si dentro de estos conceptos cabe la realización de las obras?*
- *¿Cuáles son los fundamentos jurídicos que habilitarían la contratación directa con la población raizal y si es aplicable o no la figura de interventoría para la contratación de las obras con la población raizal?*



- En caso de que para la realización de las obras no sea posible acudir a la contratación directa, ¿qué tipología, requisitos y procedimientos se aplicarían para su contratación y cuáles son las garantías y seguros requeridos para esta contratación?

V. ANÁLISIS JURÍDICO

i. Recursos de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD (como entidad propia):

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD fue creada como una unidad administrativa especial con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio. Esta autonomía financiera y patrimonio propio le permite a la UNGRD tener sus propios recursos para su funcionamiento y para las contrataciones inherentes a sus objetivos.

A la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD le es aplicable el régimen contractual previsto por el legislador para los establecimientos públicos, lo que significa que se rige por las normas del Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993) y las disposiciones que lo complementan, adicionan o modifican. Esto incluye, entre otras, las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011, y el Decreto 1082 de 2015.

Dentro de este marco normativo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD puede adelantar procesos de selección y celebrar contratos, acuerdos y convenios para la adquisición de bienes y servicios, obras, servicios de consultoría, servicios profesionales y de apoyo a la gestión, actividades científicas y tecnológicas, y arrendamiento o adquisición de inmuebles, entre otros. Estas contrataciones se realizan a través de diversas modalidades de selección, como:

- Licitación Pública
- Selección Abreviada
- Concurso de Méritos
- Contratación Directa (para casos específicos como urgencia manifiesta, empréstitos, contratos y convenios interadministrativos, actividades científicas y tecnológicas, cuando no exista pluralidad de oferentes, prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y arrendamiento o adquisición de inmuebles)
- Contratación de Mínima Cuantía

Al respecto, el Manual de contratación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD aclara que sus reglas son de aplicación restrictiva para la Unidad misma, diferenciándola del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), aunque el Director General de la UNGRD sea ordenador del gasto de ambos.



ii. Recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD):

En primer lugar, debe recordarse que el FNGRD fue establecido como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, es administrado y representado por la Fiduprevisora S.A. No es una persona jurídica, sino un "fondo especial" o "fondo cuenta", definido como un patrimonio autónomo de creación legal, cuya titularidad jurídica reside en la Nación.

De otro lado, que las fuentes específicas de los recursos del FNGRD son a.) recursos de origen estatal; y b.) contribuciones y aportes efectuados a cualquier título por personas naturales o jurídicas, instituciones públicas y/o privadas de orden nacional e internacional. Estos recursos tienen una destinación específica para fines de interés público y asistencia social, orientados a la atención de las necesidades que se originan en situaciones de desastre, calamidad o de naturaleza similar particularmente en medidas de conocimiento y reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Ahora bien, se debe aclarar qué puede contratar la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) con recursos Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – (FNGRD), a través de contratos celebrados por la Fiduprevisora S.A. como administradora y representante legal del FNGRD.

iii. Régimen de contratación para el uso de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD

El régimen de contratación aplicable al caso varía según la finalidad. Como es sabido, legalmente se establecieron dos (2) regímenes principales, consistentes en el Régimen General del Estatuto General de Contratación Pública (EGCAP) - Ley 80 de 1993, y el Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública de que trata el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012.

De esta forma, como se verá en detalle, sólo con excepción de los contratos de empréstito interno y externo y de la contratación para la ejecución de recursos del FNGRD relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública de que trata el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, toda la contratación que deba adelantarse para la administración y ejecución de recursos del FNGRD debe adelantarse al tenor del EGCAP, a saber:

CONTRATACION CON RECURSOS DEL FNGRD



Contratos para la Administración y Ejecución de los bienes, derechos e Intereses del FNGRD no relacionados directamente con actividades de respuesta, rehabilitación y reconstrucción de zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública	Contratos para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del FNGRD, relacionados directamente con actividades de respuesta, rehabilitación y reconstrucción de zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública
--	---

Régimen Aplicable	
Régimen General: Estatuto General de Contratación Pública (EGCAP) - Ley 80 de 1993	Régimen Especial: Derecho privado, con sujeción a un régimen especial (artículo 13 de la Ley 1150 de 2007) y con la posibilidad de pactar cláusulas excepcionales (artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993)

Modalidades de Contratación	
Licitación	Adquisición de Asistencia Humanitaria de Emergencia (AHE) mediante ratificación de contratos

Selección Abreviada	Contratación Expedita: Permite la contratación sin análisis comparativo de cotizaciones, incluso con entidades sin ánimo de lucro, para atención pronta y efectiva
Acuerdo Marco de Precios	Contratación mediante proceso de Invitación a Contratar (Invitación Privada) para las fases de respuesta y recuperación
Concurso de Méritos	Convenios para la fase de respuesta y recuperación
Contratación Directa -	Procedimientos de Selección Abreviada para la contratación de bienes y/o servicios de características técnicas uniformes y común utilización (mediante subasta inversa, acuerdos marco de precios o bolsa de productos)
Contratación de mínima Cuantía	Contratación Directa por Urgencia Manifiesta: Puede ser declarada por acto administrativo, justificando la necesidad, y no requiere autorización ni conceptos previos, no está sujeta a montos o cuantías predeterminadas, ni a la obtención previa de ofertas o elaboración de estudios previos

En todo caso, es fundamental que todas estas contrataciones, independientemente del régimen, observen los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal (artículos 209 y 267 de la Constitución Política) y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para la contratación estatal.

Ahora bien, se ha diferenciado que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) para la atención de desastres o calamidad pública, no realiza estas contrataciones con sus recursos propios sino a través de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD, conforme lo señala el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, que dice:

“Medidas especiales de contratación. 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.”

En este contexto, a fin de determinar el régimen de contratación aplicable, esto es el régimen general o el régimen especial, deberá establecerse si la construcción y el mejoramiento de las viviendas requeridas en el marco de la reconstrucción de la isla de Providencia, está o no directamente relacionado con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de una zona declarada en situación de desastre o calamidad pública de que trata el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012; en una palabra, si la contratación en cuestión no se fundamenta en una declaratoria de desastre o calamidad pública vigente, la ejecución de recursos del FNGRD deberá adelantarse al tenor del EGCAP, y empleando las modalidades de contratación allí previstas.

iv. Sobre la vigencia de las medidas especiales de contratación

Primero debe recordarse que el FNGRD y las entidades ejecutoras de sus recursos deben aplicar el régimen especial de contratación previsto en el capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, siempre que la autoridad competente así lo haya decretado en el acto administrativo de declaratoria de calamidad pública o de desastre.

En efecto, al tenor de los artículos 57 y siguientes de la Ley 1523 de 2012, las autoridades territoriales del orden departamental, distrital y municipal son competentes para declarar la situación de calamidad pública en el territorio de su jurisdicción, mediante un acto administrativo de contenido reglamentario; por su parte, el presidente de la república es competente para declarar la situación de desastre, conforme a los artículos 55 y 56 de la ley ibidem. En dichos decretos, conforme al artículo 65 de la Ley 1523 de 2012, la administración debe determinar el régimen especial aplicable a la contratación del Estado, entre otros aspectos relacionados con la reacción a la situación de calamidad.

En concordancia con lo anterior, al tenor del artículo 65 de la ley en comento, las entidades ejecutoras receptoras de recursos del FNGRD y el mismo Fondo están facultadas para celebrar, bajo el régimen especial, los contratos directamente relacionados con las actividades de respuesta, rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de calamidad pública o de desastre por parte de las autoridades competentes para tal fin.

Una vez se declara la situación de calamidad pública o de desastre, al tenor del artículo 61 de la citada ley, corresponde al consejo nacional, departamental, distrital o municipal del respectivo ente territorial la elaboración del plan específico para la recuperación, rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas - en adelante PAE-, el cual es de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.



Posteriormente, vencido el término de vigencia de la declaratoria de la situación de calamidad pública o de desastre, conforme al artículo 64 de la norma citada, corresponde a la autoridad administrativa competente, previa recomendación del consejo correspondiente, declarar el retorno a la normalidad mediante decreto.

Ahora bien, debe precisarse que la aplicación en el tiempo del régimen especial de contratación se encuentra sujeta al término de vigencia expresado en la declaratoria o su prórroga y, excepcionalmente, puede prolongarse también durante la ejecución de las actividades previstas en el PAE, siempre que así fuere decretado en el acto que declara el retorno a la normalidad. Como se comprende, en dicho caso, las autoridades administrativas deben continuar ejerciendo las competencias que legalmente les corresponda para efectos de lograr materializar la recuperación, rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas.

En efecto, el legislador estableció implícitamente un límite temporal para la duración de la declaratoria de calamidad pública o de desastre al prescribir, en el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, que, previa recomendación del consejo correspondiente, la autoridad deberá declarar el retorno a la normalidad dentro de los seis (6) meses siguientes a la declaratoria de la situación de calamidad y dentro de los doce (12) meses siguientes, para la declaratoria de situación de desastre, prorrogables por una única vez.

Por otra parte, la ejecución de las acciones relativas a la recuperación, rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, eventualmente, puede requerir más de los 6 o 12 meses previstos por el legislador, razón por la cual se prescribió legalmente que, en el acto de declaración de retorno a la normalidad, las autoridades están facultadas para decretar que las normas especiales habilitadas se apliquen más allá de la finalización de la vigencia y durante el plazo de ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción previstas en el PAE.

En este orden de ideas, sucintamente conviene concluir que, sólo será procedente la aplicación del Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública previsto en el Capítulo VII de la ley 1523 de 2012 para efectuar la contratación de la construcción y mejora de viviendas requeridas en el marco de la reconstrucción de la isla de Providencia, si (i) la aplicación de medidas de contratación especial hubiere sido ordenada en el decreto de declaratoria de desastre o calamidad pública en esa zona geográfica; y (ii) mediante el decreto de retorno a la normalidad se determinó que las normas especiales habilitadas continuarían aplicándose para efectos de concretar la ejecución de las actividades previstas en el cronograma del PAE.

v. Respetto a las comunidades raizales



Ahora bien, frente a las comunidades raizales, y a su posibilidad de ser sujeto de contratación directa, sea lo primero precisar que las mismas fueron incorporadas al régimen de contratación estatal mediante la Ley 2160 de 2021 y podrán ser proveedores del Estado, siempre y cuando cumplan los requisitos exigidos, especialmente, aquellos inherentes a la capacidad y los correspondientes al objeto de los contratos. La relevancia de la Ley 2160 de 2021 radica en que amplía el universo de quiénes pueden contratar con la administración pública .

Aunado a lo anterior, su participación se especifica mediante la inserción del literal n) al numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en los siguientes términos:

“n) Los contratos que las entidades estatales suscriban con las organizaciones de base de personas pertenecientes a poblaciones afrocolombianas, raizales y palenqueras o con las demás formas y expresiones organizativas, que cuenten con diez (10) años o más de haber sido incorporados por el Ministerio del Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro, cuyo objeto esté relacionado con el fortalecimiento de sus organizaciones, la identidad étnica y cultural, y/o la garantía de los derechos de las poblaciones de las mismas organizaciones.”

Este numeral, agrega una causal en la modalidad de selección de contratación directa, aplicable únicamente para aquellas entidades estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), estableciendo su viabilidad bajo dos condiciones:

1. El objeto del contrato esté orientado al fortalecimiento de sus organizaciones, la identidad étnica y cultural, y/o la garantía de los derechos de sus comunidades.
2. Contar con los requisitos ante el Ministerio del Interior, en relación con la inscripción en el Registro Público Único Nacional por un período mínimo de diez (10) años (Decreto 1640 del 14 de diciembre de 2020), requisito indispensable para adquirir la capacidad legal y haber efectuado la actualización de la información en el mismo. Ello es concordante con la modificación efectuada al artículo 6 de la Ley 80 de 1993.

Por lo tanto, es claro que la norma introducida no habilita la contratación directa para la construcción de viviendas que, dentro de la clasificación de la ley 80 de 1993, se encuentra dentro de los denominados contratos de obra y de acuerdo con su definición su proceso de selección es a través de Licitación Pública, previa verificación en cuanto a la capacidad, idoneidad y experiencia que se requiere para el cumplimiento del respectivo objeto contractual y que, en ese sentido, se cuente con contratistas con suficiencia en los



aspectos técnicos, administrativos, financieros, sociales, ambientales, contables y jurídicos.

Y, en todo caso, se encuentra que, en la Sentencia T-333 de 2022, la Corte Constitucional señaló la necesidad de orientar el proceso de reconstrucción hacia viviendas resistentes a huracanes, utilizando técnicas distintas a las tradicionalmente empleadas por la población, con el fin de evitar la repetición de condiciones de vulnerabilidad preexistentes. Es decir, hay una obligación de reconstruir mejor, por lo cual es necesario considerar que, si bien dentro de la identidad étnica y cultural de la población raizal, se encuentra el conocimiento y técnicas de construcción para su arquitectura de tipo caribeño, reflejada en sus viviendas tradicionales, puede inferirse como hecho notorio que este tipo de edificaciones no está diseñado para resistir el aumento en la intensidad y frecuencia de fenómenos climáticos extremos, como los huracanes de categoría 5, cuya trayectoria incluye las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En este sentido, puede considerarse que la construcción de las viviendas nuevas para las familias damnificadas debería estar a cargo de una persona natural o jurídica con suficiente experiencia para la ejecución de este tipo de obras y que cumpla con los fundamentos técnicos requeridos, incorporando además aquellas características propias de la identidad étnica y cultural de la población raizal.

vi. Respetto a las obras objeto de consulta

En cuanto a la construcción de las viviendas se precisó en la consulta:

- Aquellas que no fueron construidas en procesos anteriores: Son obras que hacen parte de la respuesta en la atención de desastres y de las medidas necesarias para adelantar las acciones y procesos pertinentes para atender los daños derivados de la emergencia, por lo que debe aplicarse el régimen especial de contratación con recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD).
- Las obras que requieren “corregir todos los errores y defectos constructivos de 1831 viviendas intervenidas durante el proceso de reconstrucción tras el paso del huracán Iota”. Al respecto, se considera que hacen parte de la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) por lo que le es aplicable el régimen especial.

No obstante lo anterior, la Oficina Asesora Jurídica recomienda que, para una adecuada gestión contractual y fiscal, la entidad evalúe previamente las acciones pertinentes para exigir el cumplimiento en la corrección de las viviendas defectuosas por parte de quienes las ejecutaron o de su garante, según las condiciones de cada contrato en cuestión.



V. RESPUESTAS

Para resolver el primer problema jurídico formulado, la OAJ defenderá la tesis consistente en que no es jurídicamente viable que la UNGRD realice contratación directa con miembros de la población raizal para la construcción de viviendas en el marco del proceso de reconstrucción de Providencia, toda vez que (i) la Unidad Nacional para la gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD no tiene dentro de sus facultades la contratación de construcción de viviendas cuando están relacionadas directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, como el ocurrido en la Isla de Providencia, bajo la modalidad de contratación directa; (ii) esta no procede por parte del FNGRD bajo Estatuto General de Contratación, ya sea con miembros de la comunidad raizal o cualquier otro proponente; y (iii) tampoco procede por parte del FNGRD bajo el Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública, pues la modalidad de contratación directa no hace parte del régimen mixto previsto en el artículo 66 de la ley 1523 de 2012.

Ahora bien, en el marco del régimen de contratación que resulte aplicable para las obras mencionadas en los literales a y b de la solicitud efectuada, según se encuentren en el marco de una declaratoria de calamidad pública o desastre con medidas especiales de contratación actualmente vigentes, no es necesario entrar en detalle respecto a los criterios de fortalecimiento del gobierno propio, la identidad étnica y cultural, el ejercicio de la autonomía, y/o la garantía de los derechos de los pueblos de las mismas comunidades, toda vez que no aplica para las obras en comento, por cuanto (i) la contratación directa como modalidad no contempla la construcción de obras y (ii) esta no fue incorporada en el Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública.

Ahora bien, en todo caso resulta importante reconocer la necesidad de vincular a la población raizal para que el proyecto de reconstrucción de la isla de providencia tenga en cuenta su identidad étnica y cultural. En ese sentido, podrá haber lugar a que la Subdirección de Reducción del Riesgo, de forma interdependiente y concatenada con el Grupo de Contratación de la Secretaría General de la UNGRD, evalúe la procedencia de adopción de medidas de discriminación positiva a fin de determinar si, bien en el régimen general o bien en el régimen exceptuado, resulta procedente la adopción de medidas de inclusión incorporando, desde la fase de estructuración del proceso contractual, acciones que promuevan la participación de la población raizal, en los términos de la Ley.

Así, en el caso concreto, y recapitulando lo ya señalado, se redunda en que no existen fundamentos jurídicos que habiliten la contratación directa con la población raizal para la



ejecución de las obras señaladas en los literales a y b de la presente consulta, por parte de la UNGRD ni por parte del FNGRD.

Con respecto a la interventoría, es necesario recordar que, conforme a lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, esta cumple un papel fundamental para garantizar la correcta ejecución de los contratos estatales, reforzando los mecanismos de control en la gestión pública, estableciendo obligaciones específicas en materia de vigilancia contractual. Los aspectos más relevantes son:

- **Prevención de actos de corrupción:** La interventoría es clave para detectar y prevenir irregularidades en la ejecución contractual, protegiendo la moralidad administrativa y el interés público.
- **Vigilancia permanente:** Ejercicio en el seguimiento constante sobre el cumplimiento del objeto contratado, ya sea mediante supervisión directa o a través de un contrato de interventoría, según la naturaleza del contrato.
- **Control técnico, administrativo, financiero y jurídico:** La interventoría puede ser integral y abarcar diferentes componentes, tales como, el técnico para los contratos de obra, financiero (control de pagos y ejecución presupuestal), administrativos (cumplimiento de cronogramas y entregables) y jurídicos (verificación de cumplimiento normativo).
- **Responsabilidad institucional:** A través de la interventoría se puede exigir el cumplimiento de medidas efectivas para proteger los intereses de la entidad, del contratista y de terceros involucrados.
- **Aplicación diferenciada:** La interventoría se exige especialmente en contratos que requieren conocimientos especializados o que, por su complejidad, no pueden ser supervisados directamente por la entidad contratante, particularmente para los señalados en la presente consulta.

Así las cosas, esta recomendación no debe interpretarse en el sentido de que la exigencia de contar con una interventoría se limite exclusivamente a los procesos de contratación con la población raizal, pues dicha necesidad debe considerarse respecto de cualquier proponente que aspire a ejecutar las obras.

En continuidad con la línea argumentativa expuesta, la contratación para la construcción de viviendas no ejecutadas en procesos anteriores, destinadas a familias registradas en el EDAN, el RUD y con Ficha de Identificación de Damnificados (FID), se rige por lo dispuesto frente a los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres



(FNGRD) aplicando el régimen general o especial según se encuentren o no vigentes las medidas esenciales de contratación que habilitan la aplicación del régimen exceptuado, al igual que la corrección de los errores y defectos constructivos de las 1831 viviendas intervenidas en otro proceso, por cuanto estas contrataciones resultan inherentes a la ejecución de los recursos del Fondo y no de los propios recursos de la Unidad.

En ese sentido, se destaca que la UNGRD, estableció 2 manuales de contratación, aplicable cada uno para los recursos bajo su ordenación del gasto:

- Resolución 0637 de 2016 – Manual de **aplicación restrictiva para la UNGRD** y no para el FNGRD.
- Resolución 0532 de 2020 y Resolución 0634 de 2020 – Manual expedido por el Director General de la UNGRD en su calidad de ordenador del gasto del FNGRD, que **actualiza el Manual de Contratación del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD)**, se establecen las directrices para el ejercicio de la interventoría y supervisión, se aplicará lo previsto en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, que incluye los planes de acción específicos para la rehabilitación, reconstrucción y recuperación.

Por lo cual, al analizar la tipología, requisitos y procedimientos se aplicarían para la contratación de las obras mencionadas en la consulta, se identifican dos necesidades distintas:

1. Por un lado, la atención a la situación de calamidad derivada del paso del huracán Iota, para aquellas viviendas que no han sido aún objeto de ninguna intervención, mediante la construcción de nuevas viviendas requeridas para las familias damnificadas, lo cual implica fases de estudios, diseños y posterior construcción.
2. De otro lado, la corrección de defectos constructivos en viviendas ya entregadas.

Si bien, la consulta no especifica con detalle técnico el tipo de construcciones o correcciones a realizar, cabe mencionar que, en función de la complejidad técnica, se requerirá contar con personal idóneo y con experiencia suficiente para su adecuada intervención.

A su vez, que, sólo en caso de que se encuentre actualmente vigente la habilitación de medidas especiales de contratación- ya sea por estar vigente el decreto de declaratoria de situación de desastre o de calamidad pública o ya sea por haberse prolongado en el decreto de retorno a la normalidad la aplicación de dichas medidas durante la ejecución del PAE-, estas acciones deberán estar enmarcadas en el régimen especial, ya reglamentado internamente en el numeral 19.2 del Manual de Contratación del Fondo



Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), y se desarrollan conforme a lo señalado en la Sección IV, artículos 47 y siguientes, conforme lo indicado en precedencia.

Así, dentro del Manual se identifican 2 procedimientos principales, dentro del régimen de especial, que son:

- Para proyectos de obra cuyo monto sea igual o superior a 100.000 SMMLV (Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes): La Resolución 0634 de 2020 incorpora un procedimiento especial de contratación de emergencia para estos proyectos de obra.
- Para proyectos de obra cuyo monto sea inferior a 100.000 SMMLV: Se aplicarán los procedimientos contemplados en la Resolución 0532 de 2020 Dentro del régimen especial, podrían ser:
 - Contratación Expedita
 - Contratación mediante proceso de invitación a contratar (invitación privada)
 - Convenio

Lo anterior, dependiendo de las condiciones técnicas, el objeto y el valor a contratar.

Finalmente, en relación con las garantías y seguros requeridos para esta contratación, de acuerdo con lo que se establezca en la justificación del contrato y en el anexo técnico, las garantías deberán cubrir los perjuicios contractuales y extracontractuales que puedan presentarse. Como asegurados o beneficiarios se deberá incluir al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la Fiduciaria La Previsora S.A., y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Las garantías, según lo definido en el contrato, podrán cubrir el cumplimiento, la calidad y estabilidad de la obra, así como el pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales.

Las condiciones estarán sujetas al objeto del contrato, su valor, plazo de ejecución y los requisitos técnicos que se definan de conformidad con lo indicado en el Manual de contratación de la entidad.

Zanjado lo anterior, se recuerda que los conceptos jurídicos de la OAJ son una opinión o juicio o apreciación sobre un tema de carácter particular o general, a la que se llega después de un análisis de los hechos, de la normatividad, jurisprudencia y doctrina vigentes y aplicables al tema en estudio, que generalmente se expone en términos de conclusiones. Por lo cual, al ser instrumentos de información, no tienen la vocación de definir o modificar una situación jurídica concreta debido a que no son vinculantes, no




definen algún derecho subjetivo particular (individual o colectivo), no asignan obligaciones, no generan, crean o extinguen responsabilidades, ni tampoco definen asuntos, actividades o funciones de trámite ordinario del desempeño de las labores de dependencias.

Así las cosas, este concepto jurídico se emite y suscribe en los términos del art. 28 de la ley 1437 de 2011, en virtud del cual, estos, son recomendaciones de carácter no vinculante, no serán de obligatorio cumplimiento, y constituyen simplemente un criterio orientador, por lo que, no pueden considerarse una justificación, ni una autorización para la toma de decisiones de las áreas competentes.

De usted, con el debido respeto:


JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ

Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Analizó y elaboró: Coral Delgado & Asociados, Rep. Legal. Alfredo Coral – Contratista OAJ 

Mateo Ceballos Alzate - Contratista OAJ 

Primera revisión: Juan Camilo Torres Naizaque – Contratista OAJ 

Revisó y Aprobó: Sandra Lozano Useche- Contratista OAJ 



Respuesta a la comunicación interna con radicado 2025IE06367 del 18 de julio de 2025.

1 mensaje

jefe oaj <jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co>

18 de septiembre de 2025, 19:46

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

Cc: CORAL DELGADO & ASOCIADOS Oficina Asesora Jurídica <coraldelgadoasociados@gestiondelriesgo.gov.co>, MATEO CEBALLOS ALZATE <mateo.cebillos@gestiondelriesgo.gov.co>, JUAN CAMILO TORRES NAIZAQUE <camilo.torres@gestiondelriesgo.gov.co>, SANDRA LOZANO USECHE <sandra.lozano@gestiondelriesgo.gov.co>, Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

PARA: MARIA CONSTANZA MEZA ELIZALDE
Subdirectora para la Reducción del RiesgoDE: JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ
Jefe de la oficina asesora jurídica

ASUNTO: Respuesta a la comunicación interna con radicado 2025IE06367 del 18 de julio de 2025.

TEMA: Concepto jurídico sobre contratación directa con población raizal en el proceso de reconstrucción de Providencia

RADICADO: 2025IE08429



Oficina Asesora Jurídica
Jorge Alejandro Maldonado Gutierrez
jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co
Teléfono: 6015529696
Av. Calle 26 # 92 – 32, Edificio 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.

 **2025IE08429F.pdf**
763K