

2026IE00193

COMUNICACIÓN INTERNA

PARA: **RAFAEL ENRIQUE CRUZ RODRIGUEZ**
Subdirector General

MARIA CONSTANZA MEZA ELIZALDE
Subdirectora para la Reducción del Riesgo

ANA MILENA PRADA URIBE
Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo

JOSE RICARDO HURTADO CHACON
Subdirector para el Manejo de Desastres

MICHAEL OYUELA VARGAS
Secretario General

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

ASUNTO: Concepto de Ordenador del Gasto en el Fondo Nacional de Gestión del
Riesgo de Desastres (FNGRD) y potestad de impartir instrucciones a la Fiduprevisora
S.A. en virtud de la delegación.

FECHA: 09/01/2026

Respetados Subdirectores y Secretario General,

Actuando en mi calidad de Jefe Oficina Asesora Jurídica y en ejercicio de las facultades conferidas con fundamento en el numeral 5 del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto Ley 2672 de 2012, procedo a emitir concepto respecto de la calidad de Ordenador del Gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) y de la potestad de impartir instrucciones a la Fiduprevisora S.A., en virtud de la delegación conferida, en los siguientes términos:

I. MARCO LEGAL Y ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL FNGRD

El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) ostenta una naturaleza jurídica particular: es una cuenta especial de la Nación, constituida como un patrimonio autónomo de origen legal, que opera sin personería jurídica. Esta estructura implica una separación de roles esencial para la correcta gestión de sus recursos.



Sea lo primero recordar que el FNGRD surge, bajo tal denominación, como una transformación del Fondo Nacional de Calamidades, creado por el Decreto 1547 de 1984, modificado por el Decreto Ley 919 de 1989, y este último, a su vez, por el Decreto Ley 4107 de 2010. En efecto, el artículo 47 de la Ley 1523 de 2012, *“El Fondo Nacional de Calamidades creado por el Decreto 1547 de 1984 y modificado por el Decreto-ley 919 de 1989, se denominará en adelante Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y continuará funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística conforme a lo dispuesto por dicho Decreto”, y que “Sus objetivos generales son la negociación, obtención, recaudo, administración, inversión, gestión de instrumentos de protección financiera y distribución de los recursos financieros necesarios para la implementación y continuidad de la política de gestión del riesgo de desastres que incluya los procesos de conocimiento y reducción del riesgo de desastres y de manejo de desastres. Estos objetivos se consideran de interés público”, y, por su parte, el artículo 48 establece que, en cuanto administración y representación, “El Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres será administrado y representado, en los términos previstos en el artículo 3o del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 de Decreto-ley 919 de 1989”, así como que “Además se tendrá en cuenta en el manejo del Fondo las directrices, lineamientos e instrucciones de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”.*

Entonces, al tenor de la norma anteriormente referida, se tiene que, según el artículo 3º del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989, *“El Fondo Nacional de Calamidades será manejado por la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada, empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, que “Los bienes y derechos de la Nación integrantes del Fondo Nacional de Calamidades constituyen un patrimonio autónomo destinado específicamente al cumplimiento de las finalidades señaladas por el presente decreto”, y que “El Fondo Nacional de Calamidades se tendrá como un fideicomiso estatal de creación legal. En consecuencia, la administración de los bienes y recursos que lo conforman se regirán, en todo lo aquí no previsto, por las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional”; y en este contexto, el artículo 49 de la Ley 1523 de 2012 reitera que “Los bienes y derechos de la Nación que hacen parte del Fondo Nacional constituyen un patrimonio autónomo con destinación específica al cumplimiento de los objetivos generales señalados en el artículo 47 de la presente ley”.*

Es así como, es claro que la representación legal de la cuenta especial de la Nación, constituida como patrimonio autónomo, que es el FNGRD, está única y exclusivamente en cabeza de Fiduciaria La Previsora S.A., que en la actualidad es una sociedad pública de naturaleza financiera, y que su papel en tal calidad deriva de la naturaleza de un fideicomiso de creación legal, que no contractual. Es por ello que el Decreto Ley 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, establece en el artículo 276-1 que es una operación autorizada para esta entidad el manejo del hoy FNGRD, y en el artículo 273-2, que *“Los bienes y derechos de la Nación integrantes del patrimonio autónomo estarán destinados específicamente al cumplimiento de las finalidades señaladas por la*



Ley que lo crea”, y “Para todos los efectos legales la representación de dicho fondo la llevará la mencionada Sociedad Fiduciaria”.

Y para dilucidar plenamente lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹ ha explicado de forma precisa y destalla lo que implican los patrimonios autónomos de creación legal, y específicamente el que se encuentra dentro del FNGRD, que es una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, en los siguientes términos:

“(…) Habida consideración de que el FNGRD se creó legalmente como un patrimonio autónomo, cuya gestión y representación corresponde a una entidad estatal de naturaleza fiduciaria, resulta necesario estudiar lo que el mundo de lo jurídico comprende sobre el particular. Como punto de partida, es necesario advertir que legislación, jurisprudencia y doctrina, nacional y extranjera, experimentan inconsistencias cuando intentan armonizar la figura y el régimen adecuado para que los particulares o las entidades estatales, con el objetivo de cumplir fines específicos, creen universalidades de bienes que no estén radicadas bajo el dominio o propiedad de una persona natural o jurídica.’

Claramente el nomen iuris existe tanto para la institución, como para su mecanismo de regulación: patrimonio autónomo o de afectación, de una parte, de la otra, fiducia o fideicomiso. No obstante, al momento de la aplicación al caso concreto, se verifica en un sinnúmero de ocasiones que sus diferentes elementos no corresponden a la realidad del tráfico jurídico de manera uniforme, dado que en contra de la teoría general que pretende abarcar y explicar la figura por completo, aparecen patrimonios autónomos que se apartan de los postulados básicos en cuanto hace referencia a su creación y regulación. El caso del FNGRD, patrimonio autónomo creado por la ley, administrado y representado por La Previsora en virtud de lo dispuesto legalmente, resulta paradigmático como excepción a las reglas generales de la institución jurídica.

[...]

Tal y como se puede apreciar, un patrimonio autónomo que tiene propietario no constituye bajo perspectiva alguna el desarrollo propio de la figura mercantil antes referida, puesto que si un patrimonio es autónomo en los términos descritos en el Código de Comercio, no es posible atribuir la propiedad a nadie. En cambio, si se entiende patrimonio autónomo como patrimonio de afectación, separado o especial, porque se rige por finalidades y regímenes que lo hacen diferente de los demás bienes que conforman el patrimonio general de la persona natural o jurídica, se podrá decir, en efecto, que incluso en la hipótesis apenas referida se estaría en presencia de un patrimonio autónomo.”

Y con base en lo anterior, la misma providencia refiere expresamente que:

“La división del patrimonio general de la Nación y la posibilidad legal de constituir un patrimonio autónomo, especial, separado o de afectación, en este caso el FNGRD, implica que los bienes que lo integran sólo constituyen “prenda general de los acreedores” respecto de las obligaciones adquiridas con base en recursos del FNGRD, razón por la cual: (i) los bienes que integran el patrimonio autónomo del FNGRD no pueden ser perseguidos por los acreedores de la Nación por conceptos que resulten ajenos al fondo;

¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 13 de mayo de 2015, rad. 2222.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia

Conmutador: (+57) 601 552 9696

Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200





(ii) los bienes que integran el patrimonio general de la Nación no pueden ser perseguidos por acreedores del FNGRD por las obligaciones contractuales que deriven de los contratos celebrados con los recursos del fondo. El FNGRD no tiene personería jurídica, no es una entidad estatal, no es un organismo o dependencia del Estado y no tiene capacidad ni competencia de celebrar contratos, al punto que para proceder en tal sentido, de acuerdo con las normas imperativas sobre el particular, precisa de la representación de la sociedad fiduciaria, por mandato legal.

[...]

De ninguna forma se puede entender que la destinación de unos recursos de la Nación para un propósito especial, bajo la forma de un fondo sin personería jurídica, logre calificar a ese patrimonio autónomo de creación legal, como un ente con capacidad de contraer obligaciones y ser titular de derechos independiente de la Nación que proveyó los bienes que lo integran.”

En este orden de ideas, queda claro que, la representación legal del FNGRD recae de manera exclusiva en la Fiduciaria La Previsora S.A., que actúa como administradora y vocera del Fondo en virtud de un fideicomiso de creación legal. La Fiduprevisora S.A. es quien lleva la representación para todos los efectos legales.

Ahora bien, teniendo clara la naturaleza jurídica real del FNGRD de cuenta especial sin personería jurídica cuyos bienes y derechos se constituyen en un patrimonio autónomo de origen legal y que está legalmente representado por la Fiduprevisora S.A., con la Ley 1523 de 2012 se adiciona un particularidad específica, y es que, a pesar de ser la sociedad fiduciaria la competente para comprometer a la Nación cuando se utilicen por parte de esta los recursos de dicho fondo, no es esta entidad la que determina los gastos que deben efectuarse a su cargo, pues el parágrafo 1º del artículo 48 de la normativa referida establece que *“La ordenación del gasto del Fondo Nacional de gestión del riesgo y sus subcuentas, estará a cargo del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”*, y ello obliga a analizar puntalmente el significado y alcance del concepto de ordenación del gasto, para separarlo de la representación legal o competencia, aunque, normalmente, ambas funciones recaigan sobre un mismo agente.

II. DEFINICIÓN O CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL GASTO

Para el efecto, sea lo primera resaltar que el artículo 110 del Decreto Ley 111 de 1996, denominado Estatuto Orgánico del Presupuesto, y que compila al artículo 91 de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 51 de la Ley 179 de 1994, establece que la regla general es que *“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley”*, y que *“En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades la Superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y consejos, las contralorías y personerías territoriales*



C6CB-EOAG-OF1O-TR9J-D176-8958-2046-22

y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica”, lo que se reglamenta, para el caso de las empresas industriales del Estado y sociedades de economía mixta dedicadas a actividades no financieras -que no es el caso de la Fiduprevisora S.A.-, con lo dispuesto en el artículo 2.8.3.11 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015, que consagra, como principio de autonomía presupuestal, que “Las empresas tienen capacidad para contratar y ordenar el gasto en los términos previstos en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

En atención a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha definido la ordenación del gasto como *“aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados”, afirmando que “la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador”, y que “En este sentido, la ley está facultada para fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal”², de modo que “El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto” y “Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto”³*

Por su parte, el Consejo de Estado⁴ ha manifestado respecto del concepto de ordenación del gasto, lo siguiente:

“[S]i (...) se tiene en cuenta la definición del verbo ordenar, que corresponde a “Mandar que se haga algo”, bien puede la Sala aproximarse al concepto de “ordenador del gasto”, que valga decirlo no ha sido legalmente definido. En efecto, (...) es claro que esa figura jurídica comprende una manifestación del poder estatal, representada en la facultad que se otorga a determinados funcionarios públicos para que puedan disponer del presupuesto de las entidades públicas, de acuerdo con un plan previamente diseñado y aprobado por los órganos competentes.

[...]

No hay duda, entonces, que la calidad de “ordenador del gasto” es una potestad reservada por el ordenamiento jurídico al “jefe de cada órgano”, esto es a los funcionarios que dentro de la administración pública son identificados como los representantes legales de cada entidad que cuente con autonomía administrativa, financiera o presupuestal (...).

² Corte Constitucional, sentencia C-287 de 1993

³ Corte Constitucional, sentencia C-101 de 1996.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección, Quinta, sentencia del 30 de octubre de 2008, exp. 13001-23-31-000-2007-00790-01.

En este orden de ideas, es claro que, aunque no existe una definición legal del término, la ordenación del gasto corresponde a la competencia de poder determinar los aspectos en los cuales se utilizará el recurso público de una determinada entidad a partir de lo que se establezca en el presupuesto formulado, cuyo origen, por supuesto, se encuentra determinado por la ejecución de planes, programa y proyectos para los que este es diseñado, y esa es la razón por la que dicha atribución se encuentra en cabeza del quien funge como representante legal de la entidad, porque es quien tiene a su cargo la elaboración de dichos insumos, y quien puede comprometerla jurídicamente en el marco de relaciones obligacionales con terceros.

Entonces, para el caso que nos ocupa del FNGRD, es claro que, contrario a la regla general, la ordenación del gasto y la representación legal de este fondo cuenta no recae en el mismo agente, pues la primera, esto es, la determinación de los proyectos y planes y los bienes y servicios que se requieren para la gestión de los riesgos con cargo a dicho fondo, se determinan por parte del Director de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre -UNGRD-, mientras que la segunda, como se ha explicado, se encuentra a cargo de la Fiduprevisora S.A., de manera que cada uno tiene funciones específicas, que no pueden ser confundidas ni usurpadas entre sí: Mientras que el Directo de la UNGRD está obligado a determinar en qué serán utilizados los recursos del FNGRD para efectos de conocimiento y reducción del riesgo, y manejo de desastres, la Fiduprevisora S.A. se encarga de la materialización jurídica de dichos gastos, lo que implica la realización de todos los actos de manifestación de la voluntad al respecto en los ámbitos precontractual, contractual y post contractual, así como en todos aquellos de naturaleza extracontractual, tales como la solicitud de ofertas, la celebración de contratos, las reclamaciones de garantías y la transferencia de recursos a terceros.

III. ALCANCE INHERENTE DE LA ORDENACIÓN DEL GASTO: LA POTESTAD DE INSTRUCCIÓN

La ordenación del gasto se define jurisprudencialmente como la capacidad de ejecución del presupuesto, que incluye la facultad de disponer del mismo. Ejecutar el gasto implica decidir la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto.

En este punto, nuevamente resulta necesario traer a colación la posición de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado referida líneas atrás respecto de la relación entre el director de la UNGRD y la sociedad fiduciaria, ya que, a juicio de esta Corporación, *“La Previsora en las actividades de gestión del fondo se sujeta a las instrucciones del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, puesto que es él quien tiene a su cargo la ordenación del gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo (Ley 1523 de 2012, artículo 48, parágrafo 1) y de las subcuentas que lo integran (Ley 1523 de 2012, artículo 51). También este funcionario tiene a su cargo el ejercicio de las facultades exorbitantes de las entidades estatales, es decir, “la expedición de los actos administrativos que se genere por virtud y/o consecuencia de la contratación que adelante la Fiduciaria, entre ellos la aplicación de los artículos 14 a 18 de la Ley 80*





C6CB-EOAG-OF10-TR9JD176-8958-2046-22

de 1993” (parágrafo 1 del artículo 48 de la Ley 1523 de 2012)”⁵, y ello se compadece con lo anteriormente expuesto, por lo que es evidente que el término “instrucciones” que se utiliza en esta providencia no puede entenderse por fuera del marco normativo explicado, ni mucho menos bajo la figura de las instrucciones propias de la fiducia mercantil al no tratarse de esta figura jurídica.

Es esencial comprender que, debido a la separación de funciones entre la ODG (UNGRD) y la Representación Legal (Fiduprevisora S.A.), el poder de instrucción es **inherente e integral** a la función de ordenación del gasto, y no se limita únicamente a la fase precontractual:

1. **Mandato de Sujeción a Instrucciones:** Queda plenamente establecido que la Fiduciaria La Previsora S.A., en las actividades de gestión del fondo, se sujeta a las instrucciones del Director de la UNGRD, ya que es él quien tiene a su cargo la ordenación del gasto del FNGRD. Este término “instrucciones” no se entiende bajo la figura de la fiducia mercantil, sino como la manifestación de la voluntad del Ordenador del Gasto.
2. **Participación Activa en la Ejecución:** Resulta claro señalar que el Director de la UNGRD asume una participación activa no solo en la etapa previa a la celebración de los contratos del FNGRD, sino también en la ejecución de esos negocios.
3. **Facultades Post-Contractuales:** El Director (Ordenador del Gasto) tiene a su cargo *“la expedición de los actos administrativos que se generen por virtud y/o en consecuencia de la contratación adelantada por la Fiduciaria”*. Esto incluye, por disposición legal, la aplicación de las cláusulas excepcionales.
4. **La materialización jurídica** de los gastos por parte de la Fiduprevisora S.A. implica la realización de todos los actos de manifestación de la voluntad en los ámbitos precontractual, contractual y post contractual, incluyendo la celebración de contratos, las reclamaciones de garantías y la transferencia de recursos a terceros. Por lo tanto, la determinación de adelantar acciones judiciales o medios de control para proteger el patrimonio autónomo y recuperar recursos comprometidos, o ejercer potestades sancionatorias, constituye una actuación post contractual que es inseparable de la gestión y materialización jurídica del gasto decidida por la ODG.

III. ANÁLISIS DEL ALCANCE DE LA DELEGACIÓN POR RESOLUCIÓN 0937 DE 2025

Al delegarse la función de ordenación del gasto (ODG) a los Subdirectores y Secretario General mediante la Resolución No. 0937 de 2025, el Director General transfiere el ejercicio de esa función en su **integridad**. Veamos:

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 13 de mayo de 2015, rad. 2222, cit. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
 Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia
 Conmutador: (+57) 601 552 9696
 Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200

La Constitución Política, en su Artículo 211 establece:

*“ARTICULO 211.- La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. **Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.*** (subrayado y negrita fuera de texto)

Con respecto a la definición de la delegación de funciones el Consejo de Estado ha considerado que:

“La delegación - junto con la descentralización y la desconcentración - es uno de los medios establecidos en el Estado de Derecho para el adecuado ejercicio de la función administrativa, toda vez que ésta se encuentra al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en principios rectores, tales como los de eficacia, economía y celeridad, que complementan los de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad.

Así la concibe la Constitución Política, la cual se refiere a las funciones que el presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la ley determine. Precisa que la ley señalará las funciones susceptibles de delegación por parte del presidente de la República y que ella, igualmente, “fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades” y “establecerá los recursos que se puedan interponer contra los actos de los delegatarios” (Arts. 209 y 211).

La Constitución complementa sus criterios básicos acerca de la delegación, cuando expresa que ésta “exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquél, resumiendo la responsabilidad consiguiente”.

Mediante la delegación, la autoridad administrativa transfiere el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, siempre por acto de delegación (decreto o resolución) y con sujeción a la Constitución o la ley.

Para que la autoridad pueda delegar algunas o alguna función de las que le han sido asignadas por la Carta Política o por la ley - por estimarlo conveniente o necesario para el servicio público o el interés general -, es indispensable la previa autorización legal en donde se determine la materia delegable o las condiciones de la delegación. Sobre este fundamento insoslayable, el delegante puede transferir la función y la consiguiente responsabilidad al delegado - también llamado delegatario en el lenguaje jurídico colombiano -, sin que éste a su vez pueda subdelegar, salvo expresa autorización de la ley. Por su naturaleza, la delegación es transitoria, pues el delegante siempre puede reasumir la función, la que al ejercerla en forma directa, lo convierte de nuevo en el titular de la responsabilidad”. (subrayado y negrita fuera de texto)





La ley 489 de 1998 establece la delegación en el artículo 9 así: **“DELEGACIÓN. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.**

*Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, **en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente**, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el Artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.*

Así mismo indica en el artículo 10: **“REQUISITOS DE LA DELEGACIÓN. En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.”**

Y en el artículo 12 señala: **“REGIMEN DE LOS ACTOS DEL DELEGATARIO. Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.**

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, sin perjuicio de que en virtud de lo dispuesto en el Artículo 211 de la Constitución Política, la autoridad delegante pueda en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo”.

Así las cosas, la delegación de la ordenación del gasto abarca:

- 1. Capacidad de Disposición del Gasto:** La delegación confiere la potestad para disponer y comprometer recursos del FNGRD.
- 2. Actuaciones Derivadas:** La Resolución 0937/2025 incluye expresamente la facultad para la expedición de **“actos y actuaciones administrativas, gestiones financieras y la asunción de cualquier obligación relacionada con el desarrollo de la referida contratación”.**

La decisión de instruir a la Fiduprevisora S.A. para que inicie acciones judiciales o medios de control es una gestión y una actuación post-contractual que busca recuperar o proteger los recursos comprometidos por el FNGRD, lo cual es consecuencia directa de la ordenación del gasto. Dado que la potestad de instrucción forma parte integral del alcance de la ordenación del gasto, y el ordenador del gasto delegado asume la responsabilidad de la dirección y gestión contractual hasta la liquidación, la delegación



de la ODG implica la transferencia de la potestad para emitir todas las instrucciones necesarias para la materialización jurídica de los gastos, incluyendo aquellas relativas a la defensa judicial o la reclamación de perjuicios derivados del incumplimiento.

IV. CONCLUSIÓN

Se concluye de manera clara y contundente que la interpretación restrictiva de la delegación de la ordenación del gasto no se compadece con el marco legal que rige la relación entre la UNGRD y el FNGRD, ni con el principio de gestión integral de los recursos públicos.

El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en su calidad de Ordenador del Gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), tiene la potestad legal y constitucional de impartir instrucciones a la Fiduciaria La Previsora S.A. en lo referente a la gestión y materialización jurídica de los gastos del patrimonio autónomo. La jurisprudencia es explícita al señalar que el Director de la UNGRD se sujeta a las instrucciones, puesto que es él quien tiene a su cargo la ordenación del gasto.

Por tanto, el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, actuando como Ordenador del Gasto del FNGRD, expidió la **Resolución No. 0937 del 22 de septiembre de 2025**, con el objeto de delegar la función de ordenación del gasto.

La delegación de la ordenación del gasto, conferida a través de esta Resolución, incluye la facultad para la "celebración de convenios, contratos, la expedición de actos administrativos y la asunción de cualquier obligación relativa a la adquisición de obras, bienes y servicios requeridos para el cumplimiento de la misionalidad de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD)".

Dado que la función de ordenación del gasto, en cabeza del Director de la UNGRD, lleva implícita la potestad de emitir instrucciones a la Fiduprevisora S.A. para que materialice jurídicamente los gastos decididos, al delegar la función de ODG, la delegación debe entenderse en su integridad.

La Resolución No. 0937/2025 faculta a los delegatarios para adelantar **todas las gestiones de carácter operativo** que deban adelantarse para lograr la consecución de la instrucción o celebración de contratos. Se entiende que la delegación de la ordenación del gasto abarca la facultad para expedir **actos y actuaciones administrativas, gestiones financieras** y la asunción de cualquier obligación relacionada con el desarrollo de la contratación.

En consecuencia, los funcionarios a quienes se les ha delegado la función de ordenación del gasto mediante la **Resolución No. 0937 del 22 de septiembre de 2025**, se

encuentran plenamente **facultados para emitir las instrucciones** necesarias a la Fiduprevisora S.A., por cuanto esta potestad forma parte integral del alcance de la ordenación del gasto para el FNGRD, garantizando así que las decisiones misionales sobre el uso de los recursos se ejecuten jurídicamente, de acuerdo con la delegación otorgada, ostentando además la potestad de instruir a la Fiduprevisora S.A. sobre la adopción de acciones judiciales o medios de control, ya que dichas actuaciones son elementos de la materialización jurídica del gasto y de la gestión post-contractual.

Finalmente, se reitera de manera categórica, la indicación realizada por el Director (E) en su calidad de Ordenador del Gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –FNGRD–, mediante **comunicación interna No. 2025IE11590 del 26 de diciembre de 2025**, donde impartió instrucción expresa a los Ordenadores del Gasto Delegados sobre el alcance integral de dicha delegación, en relación con la potestad de instruir a la Fiduprevisora S.A., en asuntos judiciales y en los distintos medios de control, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 0937 de 2025. Dicha decisión no puede ser desconocida, reinterpretada o desatendida por los Subdirectores ni por el Secretario General. En el mismo pronunciamiento se advierte expresamente que cualquier interpretación restrictiva que pretenda limitar estas facultades resulta contraria al marco legal vigente y al principio de gestión integral del gasto público, comprometiendo la adecuada dirección y defensa de los intereses institucionales.

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 1º 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.

Atentamente,

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Analizó y elaboró: Cindy Constanza Mesa Morales - Contratista OAJ 
 Lizeth Dayanna Marín Calle - Contratista OAJ 
 Jorge Gómez Martínez - Contratista OAJ 
 Margarita María Rúa Atehortua - Contratista OAJ 
 Shalem Emilia Cure Baiz - Contratista OAJ 
 Revisó y aprobó: Sandra Lozano Useche - Contratista OAJ 
 Coral Delgado & Asociados - Contratista OAJ 
 Manuel Alberto Restrepo Medina - Contratista OAJ 
 Bejarano - Contratista OAJ 

Archivado en: Z:\4. DOCUMENTOS DE APOYO\OFICIOS ELABORADOS POR LA OAJ\OFICIOS 2026

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
 Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia
 Conmutador: (+57) 601 552 9696
 Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200

Concepto de Ordenador del Gasto en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) y potestad de impartir instrucciones a la Fiduprevisora S.A. en virtud de la delegación.

2 mensajes

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

26 de enero de 2026 a las 8:01

Para: JOSE RICARDO HURTADO CHACON <jose.hurtado@gestiondelriesgo.gov.co>, Michael Oyuela Vargas <michael.oyuela@gestiondelriesgo.gov.co>, "ANA MILENA PRADA URIBE," <ana.prada@gestiondelriesgo.gov.co>, "MARIA CONSTANZA MEZA ELIZALDE," <maria.meza@gestiondelriesgo.gov.co>, Rafael Enrique Cruz Rodriguez <rafael.cruz@gestiondelriesgo.gov.co>

Cc: SANDRA LOZANO USECHE <sandra.lozano@gestiondelriesgo.gov.co>, Lizeth Dayanna Marín Calle <lizeth.marin@gestiondelriesgo.gov.co>, Cindy Constanza Mesa Morales <cindy.mesa@gestiondelriesgo.gov.co>, Margarita María Rúa Atehortua <margarita.rua@gestiondelriesgo.gov.co>, SHALEM EMILIA CURE BAIZ <shalem.cure@gestiondelriesgo.gov.co>, Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>, "BEJARANO RODRIGUEZ ABOGADOS S.A.S." <bejarano.rodriguezabogados@gestiondelriesgo.gov.co>, CORAL DELGADO & ASOCIADOS Oficina Asesora Jurídica <coraldelgadoasociados@gestiondelriesgo.gov.co>, MANUEL ALBERTO RESTREPO MEDINA <manuel.restrepo@gestiondelriesgo.gov.co>

No obstante que la discusión quedó zanjada en la reunión de asuntos judiciales e instrucciones sostenida la semana pasada con el Director, se remite el presente concepto con el fin de brindar mayor claridad y dejar constancia técnica sobre lo tratado.

COMUNICACIÓN INTERNA

PARA: RAFAEL ENRIQUE CRUZ RODRIGUEZ

Subdirector General

MARIA CONSTANZA MEZA ELIZALDE

Subdirectora para la Reducción del Riesgo

ANA MILENA PRADA URIBE

Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo

JOSE RICARDO HURTADO CHACON

Subdirector para el Manejo de Desastres

MICHAEL OYUELA VARGAS

Secretario General

DE: JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ

Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto de Ordenador del Gasto en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) y potestad de impartir instrucciones a la Fiduprevisora S.A. en virtud de la delegación.



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 Riesgo 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, notifique 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.

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

26 de enero de 2026 a las 10:07

Para: JOSE RICARDO HURTADO CHACON <jose.hurtado@gestiondelriesgo.gov.co>, Michael Oyuela Vargas <michael.oyuela@gestiondelriesgo.gov.co>, "ANA MILENA PRADA URIBE," <ana.prada@gestiondelriesgo.gov.co>, "MARIA CONSTANZA MEZA ELIZALDE," <maria.meza@gestiondelriesgo.gov.co>, Rafael Enrique Cruz Rodriguez <rafael.cruz@gestiondelriesgo.gov.co>

Cc: SANDRA LOZANO USECHE <sandra.lozano@gestiondelriesgo.gov.co>, Lizeth Dayanna Marín Calle <lizeth.marin@gestiondelriesgo.gov.co>, Cindy Constanza Mesa Morales <cindy.mesa@gestiondelriesgo.gov.co>, Margarita María Rúa Atehortua <margarita.rua@gestiondelriesgo.gov.co>, SHALEM EMILIA CURE BAIZ <shalem.cure@gestiondelriesgo.gov.co>, Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>, "BEJARANO RODRIGUEZ ABOGADOS S.A.S." <bejarano.rodriguezabogados@gestiondelriesgo.gov.co>, CORAL DELGADO & ASOCIADOS Oficina Asesora Jurídica <coraldelgadoasociados@gestiondelriesgo.gov.co>, MANUEL ALBERTO RESTREPO MEDINA <manuel.restrepo@gestiondelriesgo.gov.co>

Buenas tardes Estimados,

Remito el documento adjunto.

16/2/26, 10:56

Correo de Unidad Nacional para Gestión del Riesgo de Desastres - Concepto de Ordenador del Gasto en el Fondo Nacional de Gesti...

Quedo atento,

[El texto citado está oculto]

[El texto citado está oculto]



2026IE00193 f.pdf

699K