



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A**

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de febrero dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)
Demandante: Cobertura Global S.A.S.
Demandado: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Referencia: Controversias contractuales

Temas: *RÉGIMEN CONTRACTUAL DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – Corresponde al derecho privado cuando se relaciona directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública según el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 // PRESUNCIÓN DE AUTENTICIDAD DE DOCUMENTOS PÚBLICOS – Se desvirtúa mediante la tacha de falsedad o el desconocimiento, que debe plantearse en la contestación de la demanda o en la audiencia de decreto probatorio, según el caso.*

1. La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -extremo pasivo- en contra de la sentencia del 11 de agosto de 2025, proferida por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

2. La demandante debate la existencia e incumplimiento de la relación contractual derivada de la Orden de Proveeduría GS-SMD-632-2021. Adujo haber ejecutado y entregado a satisfacción el suministro de maquinaria amarilla destinado a la atención de la calamidad pública declarada en el municipio de Santa Rosa de Osos en junio de 2021. Afirma que dicha operación fue requerida y coordinada mediante comunicaciones electrónicas institucionales, y que la entidad demandada desconoció sus efectos negociales, negándose a reconocer y pagar la suma de dinero indicada en tales intercambios.

ANTECEDENTES

La demanda y las razones de hecho y de derecho en las que se fundamentó

3. El 18 de agosto de 2023, la sociedad Cobertura Global S.A.S. (en adelante, la demandante, la actora o CGS) formuló demanda¹ de controversias contractuales² en contra de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de

¹ En su versión subsanada. En: Expediente digital Onedrive, archivo "015SubsanaDdaAnexo1".

² La demandante invocó, inicialmente, el "medio de control" de reparación directa (Ibid. Archivo "001Demanda"). En el escrito inicialmente radicado, la actora pretendió, en lo fundamental: (i) declarar patrimonialmente responsable a la UNGRD "por el no reconocimiento y pago de la prestación del servicio Orden No: GS-SMD-632-2021"; (ii) condenar a la demandada por concepto





Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de
Desastres

Referencia: Controversias contractuales

Desastres (en lo sucesivo, UNGRD, la Unidad, la entidad o la demandada), con la finalidad de obtener un pronunciamiento favorable respecto de las siguientes pretensiones³:

“1a) Declarar la existencia de la relación contractual conforme al Art. 66 de la ley 1523 de 2012, entre COBERTURA GLOBAL SAS y la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, de la prestación de servicio Orden No: GS-SMD-632-2021 cuyo objeto es ALCANCE DE ADICION AL SUMINISTRO DE HORA DE MAQUINARIA AMARILLA PARA LA RESPUESTA Y RECUPERACIÓN DE LA EMERGENCIA GENERADA POR LA OCURRENCIA DE LA TEMPORADA DE LLUVIAS EN LOS MUNICIPIOS DE SANTA ROSA DE OSO-DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA DE ACUERDO AL DECRETO MUNICIPAL N° 0182 DEL 10 DE JUNIO DEL 2021, por valor del apoyo autorizado de \$ 886.928.086,80.

2a) Declarar el incumplimiento de la Orden No: GS-SMD-632-2021 cuyo objeto es ALCANCE DE ADICION AL SUMINISTRO DE HORA DE MAQUINARIA AMARILLA PARA LA RESPUESTA Y RECUPERACIÓN DE LA EMERGENCIA GENERADA POR LA OCURRENCIA DE LA TEMPORADA DE LLUVIAS EN LOS MUNICIPIOS DE MUNICIPIO [sic] DE SANTA ROSA DE OSO-DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA DE ACUERDO AL DECRETO MUNICIPAL N° 0182 DEL 10 DE JUNIO DEL 2021, conforme al Art. 66 de la Ley 1523 de 2012.

3a) Condenar a la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES al pago de la Orden No: GS-SMD-632-2021 por valor de \$886.928.086,80, conforme al Art. 66 de la Ley 1523 de 2012.

4a) Como consecuencia de la anterior declaración la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES indemnizará a título de PERJUICIOS MATERIALES, causados por el no pago de la orden, en salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la sentencia a dictar, equivalente a las sumas que se especifican en el capítulo de CUANTIA de la acción judicial, en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional y el artículo 16 de la ley 446 de 1998, por el incumplimiento evidenciado después de recibir a entera satisfacción la orden de proveería, más el IPC., tal como se detalla en uno de los hechos de la demanda, perjuicios sobre los cuales se liquidará la indexación, desde cuando se produjo el perjuicio hasta la cancelación total de la obligación.

5a) La sentencia, ordenará cumplir lo dispuesto en los artículos 188, 192, 195-4° del CPACA”.

4. En sustento de sus pretensiones, la demandante refirió que el 6 de octubre de 2021 le fue remitida la “Orden de proveeduría adjunta mediante la cual se activa la operación, en el municipio de SANTA ROSA DE OSOS; donde se especifica (sic) las condiciones del servicio y los requisitos documentales que debe cumplir la maquinaria, sus operarios y el personal de seguimiento y control”, desde una casilla de correo electrónico institucional de la demandada (obras.civiles@gestiondelriesgo.gov.co).

de perjuicios materiales al pago de la “orden” y el préstamo solicitado a entidades financieras para ejecutar la prestación. No obstante, por medio del auto de 31 de agosto de 2023 (Ibid. Archivo “012AutoInadmitidaDemanda”), el Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Medellín (donde fue repartido inicialmente el asunto), inadmitió en la demanda porque, a su juicio, el asunto planteado correspondía a una controversia contractual encaminada a la declaración de existencia de un contrato entre las partes.

³ Transcripción textual, con mayúsculas propios y posibles errores ortográficos y de puntuación.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de
Desastres

Referencia: Controversias contractuales

5. Asimismo, el mensaje electrónico contenía el número que identificaría la “prestación del servicio de Suministro” (GS-SMD-632-2021), informaba que debía contestarse con “la aceptación de condiciones en un lapso Máximo de 5 HORAS conforme al procedimiento de ratificación, la cual adjuntaron para su firma y aceptación en los respectivos membretes de la empresa contratista”. Afirmó que el objeto consistió en el “ALCANCE DE ADICION [sic] AL SUMINISTRO DE HORA DE MAQUINARIA AMARILLA PARA LA RESPUESTA Y RECUPERACIÓN DE LA EMERGENCIA GENERADA POR LA OCURRENCIA DE LA TEMPORADA DE LLUVIAS” en el mencionado municipio, por un valor de “\$ 886.928.086,80”, y que la aceptación “se realizó en el tiempo estipulado”.
6. CGS afirmó que cumplió los términos de la prestación solicitada. En particular, con ocasión de la declaración de calamidad pública por alta pluviosidad en las veredas El Caney, Quebrada La Aitona y Río grande, del municipio de Santa Rosa de Osos, que ocasionó desbordamientos e inundaciones, a partir del 7 de octubre de 2021, se iniciaron las actividades. En su desarrollo, sostuvo que fue necesario suscribir “acta de modificación” variando en “horas máquina por días volqueta” para realizar la evacuación del material, y se sustituyeron algunas retroexcavadoras y volquetas. Así, el “15 de octubre” del mismo año, culminaron las intervenciones “con maquinaria amarilla y se firma acta de entrega a satisfacción”.
7. Conforme al relato contenido en el escrito, en este caso la contraprestación consistía en un único pago “al finalizar el suministro”, previo trámite de “legalización de recursos entre la UNGRD y el FNGRD”. No obstante, aunque CGS entregó oportunamente la documentación y enmendó la información de acuerdo con lo solicitado por la profesional designada por la entidad, al momento de presentar la demanda la orden GS-SMD-632-2021 no fue pagada por la demandada sin que mediara ninguna explicación, circunstancia que ocasionó perjuicios materiales a la actora.
8. Como fundamentos jurídicos de las pretensiones, el libelo menciona los artículos 1, 25, 90 y 365 de la Constitución Política, y cita el artículo 42 de la Ley 80 de 1993. Asimismo, transcribe e invoca decisiones judiciales⁴ referidas a la responsabilidad del Estado, al “enriquecimiento sin causa”, y al principio de buena fe.

Contestaciones de la demanda

9. La Unidad contestó la demanda⁵. Indicó que eran ciertos los hechos afirmados respecto del envío del correo electrónico, la orden, su objeto y su valoración en dinero. No obstante, se opuso al petitorio formulado por la demandante

⁴ Cita extractos de las sentencias C-892 de 2001 y T-209 de 2006 de la Corte Constitucional; y los fallos del 6 de septiembre de 1991 (exp. 6306), del 30 de marzo de 2006 (exp. 25.662), del 22 de julio de 2009 (exp. 35026), y del 19 de febrero de 2021 (Rad. 76001-23-31-000- 2011-00478-01 (57916)), de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

⁵ Ibid. Archivo “027ContestacionDemandaUNGRD”.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

aduciendo que: (i) no estaba debidamente integrado el contradictorio enfatizando en que, si bien la ordenación del gasto bajo la modalidad de adquisición humanitaria de emergencia era realizada por el director de la UNGRD actuando bajo *“expresa delegación de gestión”*, la contratación objeto del litigio fue adelantada con recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (en lo sucesivo, el Fondo o FNGRD) administrado por Fiduciaria La Previsora S.A. (en adelante, la Fiduciaria o Fiduprevisora) que, de acuerdo con la normativa vigente, estaba habilitada para *“recibir, administrar e invertir recursos de origen estatal y/o contribuciones y aportes efectuados a cualquier título por personas naturales o jurídicas, institucionales públicas y/o privadas de orden nacional e internacional”* en *“la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, a través de mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres”*, por lo tanto, aquel tenía interés en el proceso y debía ser vinculado al trámite; (ii) no se perfeccionó contrato alguno entre la entidad y la demandante, sino -si acaso- entre ésta y el Fondo, resaltando que *“en los documentos de ejecución de la orden de proveeduría [...] ningún funcionario de la UNGRD, figura suscribiendo dichos documentos”*, por ende; (iii) no surgió una obligación pendiente de pago a su cargo y en favor de CGS. Además, (iv) adujo que no había demostración de los menoscabos alegados en la reclamación judicial. Por último, (v) propuso una *“EXCEPCIÓN GENÉRICA O ECUMÉNICA”* en la cual solicitó declarar probada *“cualquier excepción que surja como trámite de este proceso”*.

Antecedentes relevantes del trámite en primera instancia

10. Tras serle dirigido por competencia en razón de la cuantía⁶, el Tribunal avocó conocimiento del asunto y ordenó vincular al FNGRD.
11. El Fondo, a través de la Fiduprevisora en calidad de vocera y administradora, en la contestación⁷ planteó que las pretensiones no estaban llamadas a prosperar, frente a éste, porque: (i) carecía de legitimación en la causa al no haber celebrado un contrato con la actora, y en su rol únicamente obró como una *“herramienta o vehículo”* de las instrucciones de la entidad; (ii) no existía débito contractual ni hecho dañoso atribuible a la Fiduciaria; (iii) esta última obró de buena fe y (iv) tiene prohibido responder con recursos propios por las obligaciones de los patrimonios autónomos puestos a su cuidado. Asimismo, propuso una excepción *“INNOMINADA”*.
12. En la fijación del litigio adelantada en la audiencia inicial⁸, se indicó que consistía en evaluar si la actora acreditó los supuestos para declarar tanto la existencia de relación contractual entre CGS y UNGRD como el incumplimiento de esta

⁶ Mediante providencia del 16 de octubre de 2024 (ibid. archivo *“036AutoRemitePorCompetencia”*), el Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Medellín se declaró incompetente en razón de la cuantía para conocer del asunto, y ordenó la remisión del expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia.

⁷ Ibid. Archivo *“047ContestacionDemandaFiduprevisora”*.

⁸ Acta, en: Ibid. Archivo *“057ActaAudiencialInicial”*.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

última y, en consecuencia, si era procedente condenar por la suma de dinero alegada en el escrito inicial. Además, se admitió la *“existencia del documento denominado asignación de orden No GS-SMD-632-2021 [...] por un valor de apoyo autorizado de \$886.928.086,80”*. De otra parte, eran *“hechos discutidos [...] a cargo de la parte demandante, todos aquellos relacionados con el incumplimiento del contrato”*, y *“todos aquellos en que se soportan las pretensiones económicas derivadas de la declaratoria de incumplimiento”*, mientras que a la demandada le correspondía demostrar los supuestos de las excepciones que formuló.

13. En la misma diligencia, el despacho instructor incorporó los documentos aportados con la demanda y sus respectivas contestaciones, advirtiendo que *“ningún documento fue tachado de falso”*. Al correrse el traslado del decreto probatorio, las partes manifestaron su conformidad con lo decidido.

Alegatos de conclusión en primera instancia

14. En la etapa correspondiente a la presentación de argumentos de cierre ante el Tribunal, las partes se pronunciaron, así:

15. La demandante⁹ expresó que debían concederse sus pedimentos porque la Unidad, al no contestar ni tachar las pruebas aportadas con la demanda, generó un indicio grave en su contra¹⁰. Puntualizó que, a partir de los elementos de prueba, se dedujo la prestación del servicio solicitada por la demandada, y su posterior incumplimiento por no pagar la suma estipulada.

16. La UNGRD¹¹ insistió en que no existió ni se perfeccionó ningún contrato dado que no fue expedido ningún documento presupuestal (certificado de disponibilidad y registro) que respalde una obligación de esa naturaleza. Además, adujo que ninguno de los documentos aportados por el demandante fue suscrito por la entidad.

17. Por su parte, el Fondo reiteró los planteamientos que presentó al contestar la demanda¹².

Sentencia de primera instancia

18. Mediante providencia del 11 de agosto de 2025¹³, el Tribunal resolvió¹⁴:

“PRIMERO. Se declara la existencia del contrato de Orden de proveeduría N° GS-SMD-632-2021 entre la sociedad Cobertura Global S.A.S., y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD.

⁹ Ibid. Archivo “079AlegatosConclusionDte”.

¹⁰ Para soportar este argumento, invoca el artículo 60 de la Ley 1395 de 2010.

¹¹ Expediente Onedrive. Archivo “082AlegatosConclusionUNGRD”.

¹² Ibid. Archivo “077AlegatosConclusionFiduprevUNGRD”.

¹³ Ibid. Archivo “102SentenciaAccedeParcialmente”.

¹⁴ Negrillas y subrayas originales del fallo.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

SEGUNDO. Se declara el incumplimiento del Contrato N° GS-SMD-632-2021, de parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, teniendo en cuenta lo indicado en la parte motiva de la sentencia.

TERCERO. Se condena a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, a pagar a la sociedad Cobertura Global S.A.S. la suma de OCHOCIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS VEINTIOCHO MIL OCHENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA CENTAVOS (\$886.928.086,80), por concepto de servicios prestados conforme al valor del suministro pactado en la Orden de proveeduría N° GS-SMD-632-2021, conforme a las razones expuestas en la motivación precedente.

Las sumas reconocidas deberán ser canceladas por la UNGRD, como entidad con la capacidad de obligarse contractualmente y ordenadora del gasto, con la facultad de disponer y comprometer los recursos que integran el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo- FNGRD administrados por la Fiduciaria La Previsora S.A., conforme al estudio abordado en el acápite que antecede y las previsiones contenidas en el parágrafo 1° del artículo 48 de la Ley 1523 de 2012

CUARTO. Los valores por cancelar a la sociedad Cobertura Global S.A.S., se indexarán de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y atendiendo a la fórmula explicada previamente.

QUINTO. Se niegan las demás pretensiones de la demanda, de acuerdo con el razonamiento esbozado en precedencia.

SEXTO. De acuerdo con lo indicado en la motivación precedente, **no hay lugar a imponer costas de primera instancia.**

SÉPTIMO. Désele cumplimiento a esta sentencia en los términos de los artículos 189 y 192 del CPACA”.

19. Para el *a quo*, logró establecerse que la denominada “Orden de Proveeduría N° GS-SMD-632-2021”, cuyo objeto era la ejecución de actividades de rehabilitación de la emergencia por lluvias en el municipio de Santa Rosa de Osos -declarada la calamidad pública mediante el Decreto N°0183 del 10 de junio de 2021- estaba regida por el derecho privado de acuerdo con el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012. De esta manera, descartó que la “ausencia de contrato escrito” fuera analizable bajo el enriquecimiento sin causa porque estos negocios jurídicos no están sometidos a la solemnidad ordenada por los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993.

20. En ese orden de ideas, consideró que entre las partes sí existió un contrato. De un lado, el mensaje electrónico remitido desde el correo institucional, y enviado a la casilla del representante legal de la demandante, era una oferta de contrato toda vez que incluía “los formatos propios de la entidad para diligenciar durante la operación”, y la instrucción para que el particular manifestara su aquiescencia como “hecho generador de obligaciones”, bajo las condiciones planteadas. Asimismo, CGS aceptó la propuesta mediante la respuesta a la misiva inicial, en la cual incluyó la documentación respectiva. Agregado a lo anterior, el Tribunal recalcó que “las partes del contrato firmaron también la autorización de inicio de obra en los términos establecidos en la [...] Orden de Proveeduría”.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

21. De otra parte, el fallo destacó que: *“la orden de suministro refirió que emanaba del señor Eduardo José González Angulo en calidad de director general de la UNGRD, como entidad ejecutora del FNGRD, es decir como el funcionario con la capacidad para comprometer contractualmente a la entidad por ser ordenador del gasto”*. Además, resaltó que estos elementos no fueron controvertidos ni tachados de falsos por las entidades demandada y vinculada, sin que se pueda inferir manifestación alguna contra la veracidad de estos.
22. Seguidamente, consideró que la prestación fue satisfecha por la actora, al evidenciar la suscripción del *“acta de entrega de recibo a satisfacción”* por el representante de CGS, el encargado de *“Control y Seguimiento”* y el *“Coordinador CMGRD de la Secretaría de Infraestructura de Santa Rosa de Osos”*, persona que se encontraba *“habilitada por la UNGRD para recibir [el] proyecto”*. Igualmente, en el *“informe final”* de la ejecución contractual constaron las actividades realizadas, el registro fotográfico de la zona intervenida, y el estado del lugar antes y después de la intervención. Además, se certificó que el contratista no incurrió en incumplimiento sancionable.
23. En ese orden de ideas, correspondía a la entidad reconocer económicamente el servicio mediante un único pago al proveedor del servicio, adelantando los trámites administrativos pertinentes para tal fin. Sin embargo, no reposó ningún medio de prueba que refleje el cumplimiento de la obligación.
24. Por otro lado, el Tribunal desestimó las afirmaciones de la Unidad tendientes a negar la prestación contractual, toda vez que en el contrato de *“CONTROL Y SEGUIMIENTO”* a los trabajos, suscrito con otra sociedad (Krearq Diseños & construcción S.A.S.), la demandada admitió haber contraído dichas obligaciones y llegó a un acuerdo conciliatorio. Así, resultaba *“ilógico que el contratista de seguimiento y control de la orden de proveeduría [...] hubiese emitido los documentos y certificaciones previamente referidas que acreditaron el cumplimiento de la orden por parte del contratista sin la existencia de un contrato de la UNGRD con la parte demandante, circunstancia que se torna contradictoria si, como aduce la parte demandada, no existía un contrato que la vinculara con el actor”*.
25. De esta manera, el juzgador de instancia halló reunidos los elementos del incumplimiento porque la entidad infringió lo establecido *“en la orden de proveeduría GS-SMD-632-2021, ya que no pagó en favor del demandante el valor de esta, pese a que la sociedad actora cumplió a cabalidad con lo pactado”*.
26. En relación con las pretensiones indemnizatorias, profirió condena actualizada por el valor adeudado por el servicio prestado (\$886´928.086,80), sin incluir intereses moratorios por no haber sido solicitados ni estipulados por las partes. Empero, denegó el valor de los créditos supuestamente solicitados por el particular para asumir las obligaciones contraídas porque *“i) no se logró establecer una correlación entre la ejecución del contrato y los préstamos obtenidos por la parte demandante en las diferentes entidades bancarias y ii) en*



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

todo caso tampoco existe una relación entre el incumplimiento contractual por parte de la UNGRD y la ocurrencia del perjuicio pretendido”.

27. Por último, el Tribunal se abstuvo de condenar en costas en primera instancia porque, a su juicio, no había pruebas que dieran cuenta de su causación.

Recurso de apelación

28. La UNGRD impugnó en alzada¹⁵ la decisión adversa a sus intereses, y solicitó su revocatoria. Para el efecto, censuró la providencia porque, *“NO existió contrato estatal alguno suscrito entre la parte demandante y esta entidad pública [sic]”*. Explicó que *“la Orden de Proveeduría no se encontraba firmada por el Ordenador del Gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”*, esto es, por el director de la Unidad, según el procedimiento aplicable a esta contratación. Por lo tanto, la motivación se aparta de lo probado en el asunto porque de los documentos analizados por el Tribunal no surge la signatura del funcionario competente y, de acuerdo con la normativa aplicable al asunto, este consentimiento resulta indispensable para que el negocio surja a la vida jurídica.

29. En ese sentido, expuso que el *a quo* erró en *“considerar que con el envío de un correo se activa una orden de proveeduría, o con el envío de una orden sin firma del ordenador del gasto, recordemos que se trata de recursos públicos y de estos no se puede disponer con órdenes sin diligenciar o sin firma del ordenador del gasto de la entidad”*. En consecuencia, la demandada se opuso a *“las conclusiones dadas en la sentencia objeto de apelación”*, ya que resultaba improcedente que CGS ejecutara actividades, *“aún (sic) en emergencia”*, sin que el funcionario competente autorice con su rúbrica tales prestaciones.

Trámite en segunda instancia

30. En auto del 15 de diciembre de 2025, se admitió el recurso de apelación¹⁶. Las partes guardaron silencio durante esta etapa.

31. El agente del Ministerio Público solicitó¹⁷ confirmar la decisión apelada porque, en este caso, están reunidos los elementos esenciales del contrato, que no exige las formalidades propias del régimen general de contratación pública. Indicó que la falta de firma del director no afecta la validez del negocio, pues la UNGRD emitió la orden desde canales institucionales, fijó el objeto y el precio, supervisó y recibió la prestación, y se benefició de ella sin objeciones oportunas. Resaltó que la apelante desconoce el valor probatorio de los mensajes de datos (Ley 527 de 1999) y que su postura conduciría a desconocer la buena fe, permitir un abuso del derecho y generar un enriquecimiento sin causa en favor de la Administración. Expresó que la alzada carece de sustento por fundamentarse en una visión formalista que ignora la naturaleza consensual y el carácter vinculante de los mensajes electrónicos.

¹⁵ Índice SAMAI primera instancia núm. 118.

¹⁶ Índice SAMAI segunda instancia núm. 3.

¹⁷ Ibid. núm. 12.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

CONSIDERACIONES

32. Al no advertir la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, tras constatar que se reúnen los presupuestos procesales de jurisdicción, competencia, legitimación por activa y por pasiva, oportunidad en la demanda, y una vez verificados los requisitos de la demanda en forma y de agotamiento de conciliación extrajudicial, la Subsección procede a decidir la segunda instancia de la presente *litis*.

Objeto del recurso de apelación y problemas jurídicos por resolver

33. En virtud de lo dispuesto por los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso (CGP), aplicables a este asunto por remisión del artículo 306 del CPACA, que limitan al *ad quem* a pronunciarse únicamente sobre los reparos concretamente formulados por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deban proferirse oficiosamente por la Judicatura, y que constituyan un aspecto global de la decisión¹⁸, la Sala limitará su pronunciamiento a los cargos de apelación.

34. De acuerdo con las pretensiones del libelo subsanado, el presente pleito buscó declarar que la orden de proveeduría GS-SMD-632-2021 fue un contrato surgido del intercambio de comunicaciones electrónicas entre la UNGRD y CGS. Desde la contestación de la demanda, la entidad insistió en que ninguno de sus funcionarios suscribió los documentos que, según la actora, constituyeron el acuerdo de voluntades. Para el Tribunal, conforme al régimen jurídico privado asignado por el legislador, concurren los elementos de existencia, en particular, el consentimiento de la Unidad emanado de su director como ordenador del gasto. La inconformidad de la apelante se circunscribe a controvertir la sentencia porque, a su juicio, no se probó que alguno de los archivos reflejara la firma del director de la demandada, que ésta última considera necesaria para comprometerla al pago de obligaciones negociales.

35. Una vez acotada la materia de la alzada, corresponde responder estos interrogantes: ¿Le asiste razón a la demandada en censurar la decisión de primer grado alegando que, conforme al régimen jurídico aplicable a la orden de proveeduría GS-SMD-632-2021, los documentos electrónicos remitidos por la UNGRD no permiten tener por acreditado el consentimiento de la entidad porque las pruebas aportadas al plenario no reflejaron la signatura del director de la UNGRD? En caso negativo, ¿procede mantener y actualizar la condena impuesta en primera instancia?

36. Para el efecto, con fundamento en el material probatorio obrante en el expediente, se abordará la normativa aplicable a la mencionada orden de proveeduría, con acento en el rol del director de la entidad demandada. Acto

¹⁸ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Sala Plena. Sentencia del 6 de abril de 2018. Rad. 05001-23-31-000-2001-03068-01(46005). C.P. Danilo Rojas Betancourth.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

seguido, se resolverá el asunto a partir del tratamiento legal que el ordenamiento dispensa a los elementos de convicción que conforman el plenario de este asunto, particularmente en la presunción de autenticidad de los documentos allegados. De mantenerse la declaración de existencia del contrato, adoptada por el *a quo*, se actualizará el monto a pagar. Por último, se resolverá lo correspondiente en materia de costas.

Régimen jurídico de la orden de proveeduría GS-SMD-632-2021 y el rol del director de la demandada en su formación

37. El mensaje electrónico¹⁹ del 6 de octubre de 2021, enviado desde la casilla de correo “*obras.civiles@gestiondelriesgo.gov.co*”, tanto a la cuenta del representante legal de la demandante como a otros destinatarios con el dominio de la remitente, y a direcciones gubernamentales “*gov.co*”²⁰, informó a los “*Señores Proveedores*” que “*por medio de la orden de proveeduría adjunta se activa la operación*” en el Municipio. Asimismo, indicó que debía cursarse “*la aceptación de condiciones en un lapso **Máximo de 5 HORAS** conforme al procedimiento de ratificación*”²¹ que venía adjunto “*para su firma y aceptación en sus respectivos membretes*”.

38. De acuerdo con el documento de aceptación de condiciones²², anexado a la comunicación antes mencionada, el objeto a prestar era el²³:

“ALCANCE DE ADICION AL SUMINISTRO DE HORA DE MAQUINARIA AMARILLA PARA LA RESPUESTA Y RECUPERACIÓN DE LA EMERGENCIA GENERADA POR LA OCURRENCIA DE LA TEMPORADA DE LLUVIAS EN LOS MUNICIPIOS DE MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE OSO-DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA DE ACUERDO A DECRETO MUNICIPAL N° 0182 DEL 10 DE JUNIO DEL 2021”.

39. Este mismo elemento señaló, como una²⁴ de las “*condiciones técnicas y económicas para el SUMINISTRO*”, que la “*modalidad de pago es por ratificación de instrucción de pago, por lo tanto, es un único pago al finalizar el suministro y se surja [sic] el trámite administrativo de legalización de recursos entre la*

¹⁹ En: Expediente OneDrive, archivos “004ObraAntioquia” (f.1-2), y “019SubsanaDdaAnexo5”.

²⁰ “*contacto@santarosadeosos.gov.co, <cdgrd.antioquia@gestiondelriesgo.gov.co>, <walter.gonzalez@gestiondelriesgo.gov.co>, <ariel.zambrano@gestiondelriesgo.gov.co>, <fernando.ortiz@gestiondelriesgo.gov.co>, <dayan.parra@gestiondelriesgo.gov.co> <robert.hernandez@gestiondelriesgo.gov.co>, <stefanny.sanchez@gestiondelriesgo.gov.co>*”

²¹ Negrillas originales del texto.

²² Archivo “*Orden ACEPTACION SUMINISTRO*”, en expediente OneDrive, carpeta “018SubsanaDdaAnexo4”.

²³ Cita textual del documento, con posibles errores e imprecisiones.

²⁴ El documento fijó otras 20 condiciones del servicio, relacionadas con la tarifa de “*hora máquina*” y lo que esta comprende como “*valor a todo costo*”, las condiciones de la “*Maquinaria Amarilla*” y de las “*Volquetas*”, así como de los operadores y conductores, el pago de seguridad social y parafiscales, y la disposición de acuerdos de nivel de servicio (ANS), multas y cláusula penal pecuniaria, entre otros aspectos.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

UNGRD y el FNGRD²⁵. Igualmente, estableció²⁶ que el “CDGRD/CMGRD”²⁷ dispondría de un equipo para supervisar la labor realizada, y suscribir *“finalizar la ejecución de la prestación del servicio, el acta de entrega y recibo a satisfacción en original con la finalidad de realizar la legalización de los recursos”*, así mismo indicó que solo *“puede recibir el CDGRD y/o CMGRD o Delegado por el mismo bajo designación específica de la Gobernación y/o Alcaldía”*.

40. Posteriormente, este instrumento citó (i) el artículo 50 de la Ley 1523 de 2012, referido a la sujeción de los recursos del Fondo al Presupuesto General de la Nación y al Marco de Gastos de Mediano Plazo, y (ii) el parágrafo 1° del mismo precepto, que ordena al Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizar *“que en todo momento el Fondo Nacional cuente con recursos suficientes que permitan asegurar el apoyo a las entidades nacionales y territoriales en sus esfuerzos de conocimiento del riesgo, prevención, mitigación, respuesta y recuperación, entendiéndose: rehabilitación y reconstrucción y con reservas suficientes de disponibilidad inmediata para hacer frente a situaciones de desastre”*.
41. Por su parte, el representante legal de CGS contestó el correo electrónico cincuenta y cuatro (54) minutos después de recibir el mensaje antes mencionado²⁸, adjuntando *“la aceptación de la orden de proveeduría No. GS-SMD-632-2021 correspondiente al municipio de Santa Rosa de Osos en Antioquia”*²⁹.
42. Tomando en cuenta que el municipio, a través del Decreto 183 del 10 de junio de 2021³⁰, declaró la *“existencia de situación de calamidad pública”* por la ola invernal; así como el objeto y las condiciones descritas, esta Sala considera, en consonancia con la decisión de instancia y el concepto del Ministerio Público, que la orden de proveeduría *“GS-SMD-632-2021”* se encontraba sometida al régimen de contratación dispuesto por el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, aplicable a la contratación que, en ejecución³¹ de los acervos del FNGRD, es

²⁵ Numeral 10 de las condiciones del servicio.

²⁶ Punto 17, ibidem.

²⁷ Se refiere al Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres y al Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, según los acrónimos empleados por el manual de contratación, Resolución 0532 del 10 de septiembre de 2020, en su artículo 50.

²⁸ Mientras el correo remitido desde *“obras.civiles@gestiondelriesgo.gov.co”* fue enviado a las 18:06 del 6 de octubre de 2021, el del representante de CGS fue respondido desde su casilla de correo (*“pro7913@gmail.com”*), el mismo día a las 19:00. Ver: Expediente OneDrive, archivo *“004ObraAntioquia”*. (f. 2-3)

²⁹ Con dos archivos adjuntos, suscritos con firma escaneada por el representante legal de la demandante. En: Ibid. F. 8-15.

³⁰ En: <https://www.santarosadeosos-antioquia.gov.co/Transparencia/Paginas/Normatividad.aspx>. Es pertinente aclarar que el objeto de la orden de proveeduría contiene un error tipográfico que menciona el Decreto municipal 182 de 2021 el cual, en realidad, trataba acerca de medidas e instrucciones relacionadas con la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

³¹ A diferencia de los contratos que son celebrados por *“la sociedad fiduciaria para la administración de los bienes, derechos e intereses”* del FNGRD cuyo régimen corresponde al de *“las empresas industriales y comerciales del Estado”*, conforme al artículo 50, parágrafo 3°, de la Ley 1521 de 2012.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

adelantada para realizar las labores de atención a desastres o calamidad pública, en estos términos:

“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.”.

43. En ese orden de ideas, la demostración de la existencia del contrato bajo análisis, en vista de no exigir solemnidad alguna, no requería elementos distintos a los dispuestos en el artículo 1502 del Código Civil³², entre los cuales se establece el consentimiento -único ingrediente de la formación contractual cuestionado por la recurrente-, comprendido acá como el concurso de voluntades³³ entre la Unidad y el particular, a través de la oferta y la aceptación establecidas en los artículos 845 a 864 del Código de Comercio.

44. Ahora, la Sala reitera³⁴ las características que reviste el FNGRD como “una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística” de acuerdo a lo dispuesto expresamente en el artículo 47 de la Ley 1523 de 2012, que cambió la denominación del Fondo³⁵ creado por el Decreto 1547 de 1987 -modificado por el Decreto Ley 919 de 1989-.

³² “Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario: 1o.) que sea legalmente capaz. 2o.) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio. 3o.) que recaiga sobre un objeto lícito. 4o.) que tenga una causa lícita. La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, sin el ministerio o la autorización de otra.”

³³ Cfr. Código Civil – Artículo 1494; y Ospina Fernández, Guillermo y Ospina Acosta, Eduardo. “Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico”. 7ª ed. Temis. 2021, p. 145.

³⁴ Al respecto, esta Sala ha indicado lo siguiente: “El FNGRD es un fondo cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, cuya representación y vocería, por disposición legal, se encuentra a cargo de la Fiduciaria La Previsora S.A., la que administra los bienes y derechos de la Nación que hacen parte del fondo, los cuales constituyen un patrimonio autónomo con destinación específica, de manera independiente a los bienes de la sociedad fiduciaria. [...] La UNGRD es una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que tiene a su cargo la dirección y coordinación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, así como la función de articular y proponer las políticas, planes, programas, proyectos y procedimientos, en el marco de este sistema, por lo que tiene gran incidencia en la destinación y el manejo de los recursos del FNGRD. // La ley prevé que en materia contractual el director de la UNGRD es quien establece necesidades y determina los contratos que la Fiduciaria La Previsora S.A. debe celebrar, en representación del FNGRD.”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 2 de junio de 2023. Rad. 25000-23-36-000-2021-00249-01 (68996). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

³⁵ Anteriormente denominado Fondo Nacional de Calamidades.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

45. Desde su génesis y aún en la actualidad, se previó que era un “fideicomiso estatal de creación legal”³⁶ específicamente destinado a “la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar”³⁷ en el que los “bienes y derechos de la Nación [...] constituyen un patrimonio autónomo” afecto al “cumplimiento de las finalidades” anotadas. Carece de personería jurídica, razón por la que su administración, manejo y representación corresponden³⁸ a “la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada” (hoy en día, Fiduprevisora), que tiene el deber de adelantar las labores establecidas de manera separada de los activos de la Fiduciaria, y los de otros fideicomisos que ésta última reciba.

46. No obstante, el propio ordenamiento confiere la función legal de ejercer la ordenación del gasto del referido fondo³⁹ y de sus subcuentas⁴⁰ al director de la Unidad. Sobre la base de esta noción⁴¹, entendida como la facultad de ejecución del presupuesto y de compromiso de recursos, dentro de los márgenes previstos por el legislador y sin perjuicio de su control⁴², la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación ha expresado que el mencionado funcionario -o su delegado- es quien cuenta con “la capacidad para adelantar la actividad contractual, y en general, para ejecutar el presupuesto del Fondo”⁴³, lo que “implica adelantar todos los trámites correspondientes para la gestión

³⁶ Decreto 1547 de 1987 – artículo 3, inciso final, modificado por el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989. De acuerdo con el artículo 47 de la Ley 1523 de 2012 se indicó que el funcionamiento del Fondo continuaría en los términos dispuestos por la normativa mencionada.

³⁷ Ibid.

³⁸ Decreto 1547 de 1987 – artículo 3, modificado por el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989. Según el artículo 48 de la Ley 1523 de 2012, el FNGRD será “administrado y representado” por la Fiduciaria que disponen los preceptos citados.

³⁹ Esta figura, anteriormente denominada, creada por el Decreto 1547 de 1984, modificado por el Decreto Ley 919 de 1989, es un fondo cuenta especial de la Nación, un “fideicomiso estatal de creación legal” (Decreto 1547 de 1984, artículo 3) con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, destinado específicamente, entre otros objetivos, a negociar y distribuir recursos “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” (Ley 1523 de 2012, artículo 47).

⁴⁰ Decreto 4147 de 2011, artículo 11, numeral 3; y Ley 1523 de 2012 – artículo 48.

⁴¹ “El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. 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.”. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-101 del 7 de marzo de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

“... la ordenación del gasto es 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. Así mismo, 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. 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.”. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-283 del 5 de junio de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴² En especial, el control fiscal. Cfr. Decreto 111 de 1996 – Artículos 112 y 113.

⁴³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de octubre de 2024. Rad. 11-001-03-06-000-2024-00559-00 (2527). C.P. Juan Manuel Laverde Álvarez.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

contractual de la entidad⁴⁴, lo cual abarca las etapas de formación, celebración y ejecución de estos negocios.

47. Así, siguiendo la doctrina de esta Corporación⁴⁵, se tiene que la UNGRD (a través de su director) decide y autoriza la contratación, determina las necesidades a satisfacer y, en esa medida, dirige la operación de la entidad que se lleva a cabo con este patrimonio autónomo, de origen legal⁴⁶, y perteneciente a la Nación, separado de su patrimonio general, y por tanto, ajeno a la prenda general de acreedores por obligaciones distintas a las asumidas con cargo a este⁴⁷. Mientras que la Fiduciaria, con sujeción a las instrucciones del servidor que tiene a su cargo la ordenación del gasto, maneja, administra y representa al Fondo⁴⁸ que, al carecer de personería jurídica, no tiene capacidad ni competencia para celebrar contratos.

48. En línea con lo anterior, la gestión contractual de la UNGRD como ordenador del gasto del FNGRD debía apegarse a lo previsto en la Resolución 0532 del 10 de septiembre de 2020, expedida por el entonces director de la Unidad⁴⁹, en la cual se actualizó el manual de contratación del Fondo. El artículo 2 de este

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 13 de mayo de 2022. Rad. 11001-03-06-000-2014-00172-00(2222). C.P. Alvaro Namén Vargas.

⁴⁶ Según el criterio del órgano consultivo, citado a pie de página anterior, en virtud del FNGRD no “existe un contrato de fiducia mercantil, fiducia pública o encargo fiduciario en virtud del cual La Previsora reciba los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo para la gestión fiduciaria correspondiente”. Tampoco hay “elemento alguno de voluntariedad contractual en la creación del patrimonio autónomo, ni en la entrega de los recursos que lo integran a la fiduciaria para que realice la gestión respectiva”. Por ende, la “fuente de las obligaciones y derechos” del Fondo son de “índole legal”, en todo diferentes a los patrimonios autónomos creados mediante fiducia mercantil o pública, de carácter especial, separado o de afectación dentro del patrimonio perteneciente a la Nación.

⁴⁷ “Al respecto es indispensable tener en consideración 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; (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.”. Ibid.

⁴⁸ Ley 1523 de 2012 – Artículo 48: “Administración y representación. El Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres será administrado y representado, en los términos previstos en el artículo 3° del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 de Decreto-ley 919 de 1989. 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.”

⁴⁹ Al respecto, la doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación (concepto del 30-oct-2024, antes citado), menciona que este servidor “como ordenador del gasto, debe adelantar los procesos precontractuales relacionados con los recursos del FNGRD, bien por el régimen de contratación pública o bien aplicando reglas propias de los particulares, según el caso”, y orientado por los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal (Constitución Política – Art. 209 y 267). En vista de lo anterior, “si por ministerio de la ley el director de la UNGRD funge como ordenador del gasto de los recursos del FNGRD, y esto implica ejercer la dirección y el manejo de la actividad contractual y la ejecución del presupuesto del Fondo en general, él debe velar por que [sic] el ejercicio de dicha actividad garantice estos principios de la función administrativa. // En consecuencia, dado que los manuales de contratación son instrumentos de autoorganización y de gestión de calidad, el director de la UNGRD sí tiene facultad para expedir el manual de contratación para los contratos del Fondo”.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

reglamento sostiene que la división entre la representación legal y la ordenación del gasto en estos términos⁵⁰:

“La representación legal se encuentra asignada a la Fiduciaria La Previsora S.A. en adelante FIDUPREVISORA, sociedad de economía mixta del orden nacional, quien está encargada a su vez de realizar la administración de los bienes, derechos e intereses del fondo, en forma independiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo tercero del Decreto 1547 de 1984 modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, y el artículo 48 de la Ley 1523 de 2012. Su responsabilidad es la contemplada para el fiduciario en los términos previstos en el código de comercio y demás normas que rigen y reglamentan el funcionamiento de las sociedades fiduciarias en Colombia.

La ordenación del gasto se encuentra a cargo del Director General de la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. Unidad Administrativa Especial del orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo primero del artículo 48 de la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 4147 de 2011.”

49. Por otra parte, el inciso segundo del artículo 6 invoca el ordenamiento legal para indicar que los contratos celebrados por la Fiduciaria *“para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo [...], relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad o pública”* se someterían a los mismos *“requisitos y formalidades”* del derecho privado.
50. Así mismo, la mencionada Resolución, en su artículo 8, reitera que los contratos *“para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del FNGRD serán celebrados por FIDUPREVISORA”*, en las calidades que le atribuye la ley, y que serán realizados *“con arreglo a las instrucciones impartidas por el Director General de la UNGRD o el funcionario que éste delegue”*, en virtud de las competencias a él conferidas.
51. A nivel interno⁵¹, la documentación seguía un procedimiento archivístico que comprendía *“las actividades ejecutadas entre la solicitud y/o instrucción del Fideicomitente y/u [sic] ordenador del gasto y determinador de los contratos para la celebración del mismo y la legalización con miras al inicio de su ejecución”*. Este se segmentaba entre la radicación y registro, a cargo -en este caso- del director de la UNGRD o su delegado, y la elaboración y legalización en cabeza de la Fiduciaria.
52. A su turno, este reglamento subdivide los regímenes para la celebración de contratos o convenios entre el general y el especial, siendo este último el *“previsto para la contratación sin más formalidades que la [sic] exigidas por la Ley para la contratación entre particulares siempre que los mismos guarden relación directa con las actividades de respuesta, rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre, calamidad pública o similar*

⁵⁰ Transcripción textual, con posibles errores e imprecisiones.

⁵¹ Resolución 0532 del 10 de septiembre de 2020 – Artículo 15.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

naturaleza”. Más adelante, se especifica que su objetivo⁵² es la coordinación y ejecución de las labores para conjurar los efectos causados por las emergencias, atendiendo “a la población damnificada o afectada con el soporte económico” del FNGRD.

53. De otra parte, el artículo 52 del manual precisa que, para habilitar la “modalidad de contratación” de derecho privado, “deberá mediar la declaratoria de Desastre, Calamidad Pública o Situación de Similar Naturaleza”. Así mismo, el parágrafo primero contempla la posibilidad de ejecutar el contrato antes de la constitución y aprobación de garantías⁵³, siguiendo los protocolos y procedimientos de actuación en las fases de respuesta y recuperación para la atención de la emergencia fijados por la Unidad⁵⁴. En esa medida, se establece que esta última “determinará las condiciones generales para la celebración del contrato de acuerdo con los requisitos establecidos en el presente Manual”.
54. Por último, el artículo 54 del instrumento interno distingue cuatro procedimientos contractuales del régimen especial, dentro de los cuales interesa el de “Adquisición de Asistencia Humanitaria de Emergencia — AHE, materiales, elementos, equipos, servicios, alquileres y suministros para la ejecución de la respuesta ante emergencias que hayan generado la declaratoria de calamidad pública, desastre o similar naturaleza”, desarrollado así por el acápite 54.1:

“54.1. ADQUISICIÓN DE ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA — AHE, MATERIALES, ELEMENTOS, EQUIPOS, SERVICIOS, ARRENDAMIENTOS, SUMINISTROS, AGUA MEDIANTE CARRO TANQUES Y ALQUILER DE MAQUINARIA AMARILLA PARA LA EJECUCIÓN DE LAS FASES DE PREPARACIÓN PARA LA RESPUESTA, PREPARACIÓN PARA LA RECUPERACIÓN, RESPUESTA Y RECUPERACIÓN ANTE EMERGENCIAS QUE CONSTITUYAN CALAMIDAD PÚBLICA, DESASTRE O SIMILAR NATURALEZA MEDIANTE RATIFICACIÓN DE CONTRATOS.

Mediante ratificación de contratos la UNGRD — FNGRD, de acuerdo a las necesidades que se generen para la atención de las emergencias en sus fases de respuesta y recuperación, con el fin de lograr la respuesta y recuperación inmediata, oportuna y eficaz, podrá celebrar contratación entre particulares.

PARÁGRAFO: *Cuando se trate de situaciones de similar naturaleza, se solicitará documento equivalente a la calamidad pública o desastre en donde se evidencie la existencia de una emergencia, su origen y consecuencias. Adicionalmente, se deberá allegar solicitud escrita por parte de la Cancillería [sic] donde se debe establecer el apoyo requerido.*

Como soporte de la entrega de los bienes o servicios, deberá aportarse acta de entrega y recibo, suscrita por el proveedor y el delegado de la UNGRD, así como documento que evidencie entrega formal al país o entidad internacional que recepcionó [sic] el apoyo.

⁵² Ibid. Artículo 47.

⁵³ Que conforman la etapa contractual del régimen general, de acuerdo con el artículo 33 del manual.

⁵⁴ De acuerdo con el texto del precepto en mención: “**PARÁGRAFO PRIMERO.** *En esta modalidad la ejecución del contrato podrá iniciarse previamente a su suscripción y constitución de garantías, de acuerdo con los protocolos y procedimientos de actuación en las fases de respuesta y recuperación para la atención de la emergencia establecidos por la UNGRD - FNGRD.*”



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

La estructuración, contratación, ejecución y seguimiento de los procesos de selección que se adelanten bajo esta modalidad, se realizará conforme al procedimiento establecido en el Sistema Integrado de Planeación y Gestión-SIPLAG que se publique para tal fin⁵⁵

55. En suma, el director de la Unidad -o su delegado- debía, en desarrollo de sus funciones como ordenador del gasto, expresarse para comprometer contractualmente a la entidad mediante la orden de proveeduría referenciada tanto en el correo electrónico enviado al demandante como en sus anexos. A nivel interno esta manifestación opera a modo de instrucción para que la Fiduciaria adelante la celebración y legalización del acuerdo de voluntades.
56. Ello, sin perjuicio del régimen de derecho privado especialmente previsto para atender las situaciones de desastre o calamidad pública, dentro del cual es relevante destacar que la figura de la ratificación de contratos, desarrollada por el reglamento interno y establecida expresamente en los diversos medios electrónicos que describen el servicio solicitado a CGS, contemplaba que era posible celebrar acuerdos de voluntades con particulares para, entre otros objetos, arrendar maquinaria amarilla y pactar otra clase de servicios para ejecutar labores de recuperación de zonas de calamidad pública con cargo a los recursos del Fondo, previa orden del director de la UNGRD. Incluso, la Unidad podía requerir la iniciación de labores antes de formalizar el contrato y aprobar las garantías, esto es, adelantar la ejecución de la prestación previa intervención de la Fiduciaria, caso en el cual el ordenador del gasto debía establecer previamente las condiciones del servicio necesitado.
57. En suma, dentro de la modalidad de formación contractual a la cual se refirieron los documentos aportados, autorizada por el ordenamiento en virtud de la autonomía regulatoria del acuerdo y autocomposición de intereses que les asiste⁵⁶, la Unidad, a través del funcionario competente para ordenar el gasto del Fondo, tenía que manifestar la voluntad para comprometer los recursos de este último en la ejecución de la asistencia precisada para hacer frente a la emergencia, previa formalización del negocio de la que debía conocer y adelantar la Fiduprevisora. En ese entendido, resalta la Sala que las partes, particularmente la demandada, debían ajustar su conducta a los parámetros de buena fe, y en esa medida, actuar con rectitud, honradez, lealtad, diligencia y colaboración⁵⁷ para satisfacer el objeto encauzado hacia la superación de los hechos catastróficos.

⁵⁵ Negrillas y mayúsculas originales de la Resolución. Transcrito textualmente con posibles errores, pleonasmos e imprecisiones.

⁵⁶ *“La autonomía privada configura también una autorregulación y, específicamente, una regulación directa, individual, concreta, de determinados intereses propios, por obra de los mismos interesados. Entre el interés regulado y la voluntad reguladora [...] existe aquí inmediata coincidencia, porque son, interés y voluntad, de las mismas personas. En la autonomía creadora de normas jurídicas reconoce el ordenamiento estatal una verdadera y propia fuente de Derecho objetivo, dentro de la órbita de competencia que le corresponde ab origine.”*: Betti, Emilio. Teoría General del Negocio Jurídico. Ed. Comares. Granada. 2000, p. 53.

⁵⁷ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2024. Rad. 85001-23-33-000-2022-00025-01 (70.896). C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.



Documentación relativa al consentimiento del director de la UNGRD en la orden de proveeduría

58. Dicho lo anterior, habida cuenta de que la apelación controvierte la atribución de los documentos al director de la UNGRD, y no a la existencia misma de la orden de proveeduría que, además de haber sido aceptada en juicio por la demandada según la fijación del litigio⁵⁸, admite que el solo consenso de voluntades declaradas entre la entidad y la CGS engendra obligaciones para las partes bajo el apotegma “*solus consensus obligat*”, imperante en el derecho privado a diferencia de los pactos regulados por el EGCAP que son solemnes⁵⁹.

59. En esa medida, resulta pertinente identificar las piezas anexadas al correo electrónico enviado a CGS, en las que se hace referencia a dicho servidor, cuyo cargo y vinculación no fueron desestimados por la demandada⁶⁰:

60. El “*ACTA DE INTENCIÓN Y COMPROMISO*”⁶¹ refiere al “*SUMINISTRO DE HORAS DE MAQUINARIA AMARILLA PARA LA RESPUESTA Y RECUPERACIÓN DE LA EMERGENCIA GENERADA POR TEMPORADA DE LLUVIA EN EL MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE OSOS*”. Además, plasmó la reunión entre la demandada y el “*Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Bolívar [sic] (...) con el propósito de garantizar que los recursos destinados al proyecto de suministro de horas de maquinaria amarilla para la respuesta y recuperación de la emergencia generada por la temporada de lluvias, se utilizarán con el fin propuesto*”, asumiendo varios compromisos, y finalizando con la antefirma de los funcionarios involucrados, así:

TEMA	COMPROMISO	RESPONSABLE
Solicitud de suministro de horas máquina	Solicitar mediante oficio a la UNGRD el apoyo requerido en cuanto a cantidad de horas máquina para la respuesta y recuperación de las zonas afectadas por la ocurrencia de la temporada de Lluvia, solicitud soportada en un informe de diagnóstico.	Santa Rosa de Osos
Envío de maquinaria	Envío de la maquinaria para su operación en los puntos de intervención, de acuerdo a la solicitud del ente territorial y al recurso aprobado por la UNGRD para su apoyo subsidiario y complementario.	UNGRD
Zonas a intervenir	La alcaldía municipal y/o el departamento serán responsables de priorizar los sitios de intervención. El ente territorial deberá dar aviso a la autoridad ambiental de su jurisdicción sobre las acciones de respuesta y recuperación que se adelantará para atender la situación de emergencia.	Santa Rosa de Osos

⁵⁸ Supra. Párr. 12 de esta decisión.

⁵⁹ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 19 de septiembre de 2011. Rad. 23001-23-31-000-1999-00355-01(21128). C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁶⁰ Al margen de ello, se constató su calidad de director general de la Unidad, mediante Decreto 1536 de 2018, publicado en el Diario Oficial número 50.681 del viernes 10 de agosto de 2018.

⁶¹ Archivo “*ACTA DE INTENCIÓN Y COMPROMISO*”. En: expediente OneDrive, carpeta “018SubsanaDdaAnexo4”.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

TEMA	COMPROMISO	RESPONSABLE
	La señalización de tránsito en el sitio y manejo del tráfico estará a cargo del ente territorial. Los permisos de servidumbres y demás requeridos para la operación de la maquinaria amarilla.	
Suministro	El contratista de la UNGRD encargado de la operación garantizará la disponibilidad permanente de la maquinaria amarilla para las actividades de respuesta y recuperación priorizadas por el ente territorial mediante la solicitud de apoyo.	UNGRD / Santa Rosa de Osos
Control y Seguimiento al suministro	La UNGRD delegará a uno de sus funcionarios para efectuar el control y seguimiento de las actividades de respuesta y recuperación realizadas por el contratista de suministro de horas de maquinaria amarilla y entregará reportes diarios y semanales a la UNGRD del consolidado de horas máquina suministrados, así como, consolidará los soportes físicos y registros fotográficos.	UNGRD
Supervisión	El CMGRD dispondrá de un equipo de trabajo para efectuar supervisión de la labor realizada por la maquinaria en el suministro de horas máquina y deberá remitir junto con el proveedor de suministro y de seguimiento y control el acta de inicio, las planillas de reporte semanal de la maquinaria con las horas/días trabajados y al finalizar la ejecución de la prestación del servicio, el acta de entrega y recibo a satisfacción en original con la finalidad de realizar la legalización de los recursos.	Santa Rosa de Osos

En constancia de este mutuo acuerdo para la ejecución de la recuperación de la emergencia, firman la presente Acta de Intención en representación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD y El Municipio De Santa Rosa de Osos departamento de Antioquia.

CARLOS ALBERTO POSADA ZAPATA
Alcalde Municipal

EDUARDO JOSÉ GONZÁLEZ ANGULO
Director General UNGRD

Elaboró: Diego Bermudez / SMD

Aprobó: Ariel Zambrano Meza Subdirector SMD

61. El archivo denominado “Orden PROVEEDURIA SUMINISTRO”⁶² reitera la información general de la orden “No: GS-SMD-632-2021”, el valor del “APOYO AUTORIZADO” por “\$ 886.928.086,80” por las “condiciones técnicas y económicas”, que estaban reflejadas en el acta de aceptación. Empero, a diferencia de ese último documento, tenían como encabezado el imagotipo de la UNGRD, y a pie de página los datos de ubicación física, sitio web, número telefónico de la entidad, y el logo del gobierno nacional; y finalizó con el siguiente recuadro:

⁶² Ibid. Archivo “Orden PROVEEDURIA SUMINISTRO”.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

Nombre:	EDUARDO JOSÉ GONZÁLEZ ANGULO DIRECTOR GENERAL-ORDENADOR DEL GASTO
Firma:	

Elaboró: Diego bermudez/ SMD
Revisó: Laura Laverde/ SMD
Revisó: Jose Garcia/ Jurídico SDM
Aprobó: Ariel Zambrano/ Subdirector SMD

62. Así mismo, el escrito “Orden *PROVEDURÍA CONTROL*”⁶³ contenía los detalles del “control y seguimiento a las actividades que adelante el proveedor del suministro de hora máquina”, que sería celebrado con el proveedor “*KREARQ DISEÑOS & CONSTRUCCION SAS*”, por una suma de “\$ 61.797.176,00”.

63. Con base en lo expuesto, puede indicarse que estos documentos no cuentan con el hológrafo o la impresión mecánica de la signature del funcionario, ni se advierte la utilización de firma electrónica o digital⁶⁴. Sin embargo, tratándose de un negocio jurídico que no requiere formalidades, comprende esta Subsección, con apoyo en las regulaciones internas de la demandada que, aunque se involucren recursos públicos, en el marco del régimen especial aplicable, la firma del director de la Unidad es un elemento *ad probationem* de la voluntad del ordenador del gasto, de trazabilidad documental y de control interno y fiscal, pero que no resulta indispensable para demostrar el consentimiento como elemento esencial del acuerdo de voluntades, lo que se justifica en virtud de la agilidad y flexibilidad en los procedimientos de contratación que requiere la atención pronta de las emergencias que devienen en calamidad pública⁶⁵, como se acreditó en este caso.

64. Siguiendo este derrotero, la Sala advierte que los mensajes electrónicos de la UNGRD provinieron de una cuenta oficial, se incorporó en ellos la mención de personal de la entidad como instancias encargadas de la elaboración, revisión y aprobación de estas piezas, en ellos se evidencian señales electrónicas que reflejan la aquiescencia de la entidad⁶⁶ como el uso de ilustraciones, logotipos e

⁶³ Ibid. Archivo “Orden *PROVEEDURIA CONTROL*”.

⁶⁴ Sobre la diferencia entre estas dos clases de signos, la Corte Constitucional ha considerado que “la firma digital es una especie de la firma electrónica”, siendo la primera aquella definida por el artículo 2°, literal c), de la Ley 527 de 1999, y la segunda comprendida en el numeral 3 del artículo 1° del Decreto 2364 de 2012. Ver: Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-242 del 9 de julio de 2020. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger.

⁶⁵ Cabe destacar que algunos regímenes exceptuados de la regulación del EGCAP han sido justificados, a nivel constitucional, para ofrecer mecanismos de contratación flexibles y ágiles en virtud de situaciones de catástrofe y emergencia. Ver, entre otras: Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencias C-193 del 18 de marzo de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo; y C-163 del 4 de junio de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁶ “Así entonces, advierte la Sala que un documento no deja de ser auténtico y, con ello, válido para efectos probatorios, por el hecho de no encontrarse suscrito, en la medida en que su autenticidad también puede derivarse de ‘cualquier señal electrónica’ y, sobre este punto, se observa que en el documento se incorporó una identificación de usuario [...] // Adicional a ello, se aprecia en el encabezado del texto las marcas de ‘INPEC’, de un costado y, del otro, del ‘Ministerio de Justicia y del Derecho’, por lo que son verdaderas señales electrónicas que dan cuenta del origen y procedencia del documento, lo cual, aunado a la circunstancia de no haber sido tachado de falsedad



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

información incluidas en los encabezados y pies de página de los documentos remitidos en el correo remitido al representante legal del CGS.

65. En cuanto refiere a la atribución de los documentos electrónicos al director de la UNGRD, en especial, al instrumento⁶⁷ que en virtud del procedimiento de “ratificación de contratos” contó con la antefirma del ordenador del gasto para solicitar la ejecución del suministro antes de que la Fiduprevisora realizase el trámite de legalización del contrato⁶⁸, se advierte que la demandada no cuestionó oportunamente la presunción de autenticidad⁶⁹ que cubre estas piezas probatorias⁷⁰ electrónicas⁷¹, a través de los mecanismos de tacha de falsedad o desconocimiento que prevé el ordenamiento procesal⁷² y que el solo hecho de que estos no tengan un símbolo plasmado o un código anexado al nombre del sujeto que plasma su voluntad no descarta *per se* dicho atributo⁷³.
66. Sumado a lo anterior, la Subsección destaca que el municipio, esto es, la otra instancia encargada de la atención estatal a la emergencia derivada de la alta pluviosidad en virtud de los compromisos asumidos en el acta de intención⁷⁴ a través del entonces secretario de despacho de infraestructura⁷⁵: (i) suscribió el

por el demandante, cuando el documento fue incorporado al proceso y, conforme el trámite previsto para el efecto, se puede concluir que se trata de un documento auténtico, cuya ausencia de firma, manuscrita o digital, no le resta este calificativo, por cuanto hay señales electrónicas que dan cuenta de su autoría. // Igualmente, en el mismo documento se incorporó el nombre del personal encargado de la información, con su respectivo cargo [...] De manera que, estos son elementos que integran la apreciación probatoria de un documento electrónico, como es el caso, el cual está sujeto, según lo ha indicado esta Corporación, a “las reglas de la sana crítica y de los demás criterios legales de apreciación probatoria” y, en tal virtud, la ausencia de firma no era óbice para que el a quo le otorgara el valor probatorio ya indicado, pues de su contenido se podía establecer la autenticidad.”: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección C. Sentencia del 10 de marzo de 2025. Rad. 680012333000-2019-00823-01 (70182). C.P. William Barrera Muñoz.

⁶⁷ Cfr. Supra. Párr. 38 a 40, y 61 de este proveído.

⁶⁸ Cfr. Supra. Párr. 39 y 56 de la presente sentencia.

⁶⁹ Cfr. CGP – Artículo 244

⁷⁰ Cfr. Supra. Párr. 10, 13 y 14.

⁷¹ Cfr. Ley 527 de 1999 – Artículos 10 y 15.

⁷² Cfr. Artículos 269 y 272. El término para controvertir la autenticidad de los documentos correspondía a la contestación de la demanda (si el elemento se aportó en esa oportunidad) o en la audiencia en la que se disponga su incorporación al expediente. La oportunidad para formular la tacha es el mismo para plantear el desconocimiento de acuerdo con las normas citadas.

⁷³ En el mismo sentido, se ha considerado que: “la autenticidad significa tener certeza o seguridad sobre el autor de un documento, a tal convencimiento no solo se llega a través de la firma. [...] el conocimiento en torno acerca del creador genuino de un documento también puede adquirirse a través de otros signos de individualización de la prueba, tales como las marcas, improntas, signos físicos, digitales o electrónicos, e incluso de la conducta procesal de las partes o sus afirmaciones, cuando con ellas reconocen expresa o tácitamente su autenticidad.”: Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sentencia SL-5170-2019 del 27 de noviembre de 2019. M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo. Así mismo, ver: Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-268 del 19 de abril de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷⁴ Supra.

⁷⁵ Según certificó la directora operativa de talento humano del Municipio, con destino a este proceso (Expediente OneDrive, archivo “096RespuestaExhorto021”), quien suscribió estos documentos “desempeñaba el cargo de Secretario de Despacho de Infraestructura”, en la época de los hechos, esto es, “entre el 08 de octubre de 2021” y el “15 de diciembre” de la misma anualidad. De otra parte, según el Manual de Funciones de la entidad territorial (en: <https://www.santarosadeosos-antioquia.gov.co/Transparencia/GestionHumana/Manual%20de%20Funciones%202016-2019.pdf>), este servidor tiene la función general de “Apoyar todas las actividades inherentes a la prevención y atención de riesgos y desastres”.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

inicio de la orden de proveeduría⁷⁶; (ii) plasmó su signatura en el acta de entrega y recibo a satisfacción⁷⁷; (iii) rubricó el informe final de las órdenes de proveeduría de suministro de maquinaria (GS-SMD-632-2021), y de control y seguimiento (GS-SMD-633-2021), en el que se consignan los detalles de las actividades realizadas, la maquinaria empleada, y el respectivo registro fotográfico⁷⁸.

67. Con fundamento en estos elementos probatorios, la Sala encuentra que, en el marco de la atención a la calamidad pública declarada, las labores desarrolladas por CGS fueron objeto del despliegue administrativo de supervisión por personal del municipio, en razón a los compromisos adquiridos con la UNGRD. A juicio de esta instancia, estas circunstancias plenamente acreditadas en el proceso permiten inferir el conocimiento y respaldo institucional de la Unidad, materializado a través de su director en su condición de ordenador del gasto del Fondo y máximo responsable de la gestión contractual ejecutada con sus recursos, ya que sin el soporte administrativo y económico derivado del patrimonio autónomo de creación legal, la instancia territorial no habría efectuado verificación alguna sobre el suministro que proveyó la demandante. Esto refuerza las razones previamente expuestas para desestimar el único cargo formulado contra el fallo de primera instancia.

Actualización de la condena

68. En vista de la confirmación de la decisión apelada, la Subsección procede a actualizar la condena⁷⁹, conforme a lo ordenado por el artículo 187, inciso cuarto, del CPACA⁸⁰; y por el artículo 283, inciso segundo, del CGP⁸¹. Para el efecto, se aplicará la siguiente fórmula:

$$Va = Vh \times \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

⁷⁶ Expediente Onedrive, archivo “004ObraAntioquia”, f. 16.

⁷⁷ Ibid. F. 17-19. En dicha oportunidad, se plasmaron las siguientes constancias (se transcriben textualmente con posibles errores e imprecisiones): “Se suscribe el acta de entrega a satisfacción soportada, Planillas diarias y semanales de reporte de la maquinaria con las horas y días trabajados, Reporte acumulado de horas y días trabajados por punto de intervención, Informe técnico de actividades de rehabilitación y recuperación realizadas. // El servicio fue prestado por el Contratista de Suministro y recibido por los municipios priorizados por el Consejo Departamental a satisfacción. // El Consejo Departamental manifiesta que se cumplió con todas las especificaciones del suministro de horas de maquinaria amarilla y que por lo tanto, renuncia a toda acción, reclamación o demanda contra el proveedor en relación con la ejecución del suministro. // **El Consejo Departamental manifiesta que recibe a satisfacción los trabajos de rehabilitación y recuperación realizados bajo el suministro de hora de maquinaria amarilla.**” (Negrillas originales del documento).

⁷⁸ Ibid. F- 20-29.

⁷⁹ En relación con el deber de actualización de las condenas a pagar sumas líquidas de dinero, consultar: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 25 de octubre de 2024. Rad. 44001-23-40-000-2018-00031-01 (70119). C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

⁸⁰ “Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor”.

⁸¹ “El juez de segunda instancia deberá extender la condena en concreto hasta la fecha de la sentencia de segunda instancia, aun cuando la parte beneficiada con ella no hubiese apelado”.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

Va: valor actualizado a establecer.

Vh: valor histórico que se traerá a valor presente (\$ 886'928.086,80)

Índice final: IPC vigente para la fecha de esta decisión, reportado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), enero de 2026: 154,07

Índice inicial: IPC vigente a la fecha de la sentencia de primera instancia, agosto de 2025: 150,99

$$Va = 886'928.086,80 \times \frac{154,07}{150,99}$$

$$Va = 905'020.268,45$$

Resoluciones adicionales en segunda instancia

69. En atención a que se trata de un aspecto transversal de la sentencia, relacionado con la posibilidad de ejecutar las órdenes impartidas en el fallo judicial, esta Subsección rectificará los ordinales primero y tercero de la decisión apelada para precisar que el pago se realizará con cargo a los recursos del FNGRD representado por la Fiduciaria La Previsora S.A. Lo anterior, dado que -como se explicó en esta providencia- dicho contrato fue ejecutado comprometiendo los recursos del Fondo, cuya administración, representación y manejo corresponden legalmente a esta última⁸².

Conclusiones

70. Por lo anterior, la Sala modificará el fallo de primera instancia en los aspectos anteriormente señalados, actualizará el valor de la condena y lo confirmará en lo demás, en atención a que:

71. El régimen contractual para la ejecución de recursos del FNGRD, relacionado directamente a las actividades de respuesta, rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o de calamidad pública, es de derecho privado por así disponerlo el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012. La formación de estos negocios jurídicos requiere de la declaración de voluntad previa del director de la UNGRD, quien tiene la competencia de ordenación de gasto del Fondo y de sus subcuentas. No obstante, el manejo, administración y representación legal de dicho patrimonio carente de personería jurídica recaen en la Fiduprevisora, siendo así un fideicomiso de origen legal.

72. En virtud del marco de autorregulación atinente al régimen jurídico aplicable, la Unidad está habilitada para disponer de procedimientos internos encaminados a la consecución de los fines e intereses que procura el FNGRD. En ese contexto,

⁸² Supra. Párr. 44 a 47.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

la ratificación de contratos permite que en razón de las necesidades y atenciones a las situaciones de calamidad pública, desastre natural o similares, se requiera la ejecución de prestaciones antes de adelantar los trámites de legalización que le corresponden a la Fiduprevisora.

73. Si bien la firma del instrumento contractual constituye un medio usual y relevante para acreditar el consentimiento, en los contratos regidos por el derecho privado —donde prevalece la consensualidad— no es el único mecanismo idóneo para demostrar ese elemento esencial del negocio jurídico. Tampoco es el medio exclusivo para atribuir autenticidad a los documentos que recogen la voluntad de las partes, pues también resultan pertinentes otros tales como los indicios, o las marcas, improntas o cualquier señal física o electrónica. Además, tratándose de documentos públicos, su autenticidad se presume y únicamente puede ser desvirtuada a través de la tacha de falsedad o del desconocimiento previstos en la ley. En este caso, dado que la parte apelante no controvertió oportunamente los elementos atribuidos al entonces director de la entidad —esto es, en la contestación de la demanda—, no resulta atendible el cargo formulado contra la decisión del Tribunal.

Condena en costas

74. En observancia del artículo 188 del CPACA (modificado por la Ley 2080 de 2021), así como de los artículos 365 y 366 del CGP aplicables a este proceso contencioso⁸³, se dispondrá la condena en costas en segunda instancia a la demandada y en favor de la actora, comoquiera que el recurso de apelación que propuso fue resuelto desfavorablemente⁸⁴, y en tanto la accionante debió mantener la designación de su apoderado judicial para la vigilancia del proceso, circunstancia suficiente para disponer dicho concepto en su favor. Estas serán liquidadas de forma concentrada por el Tribunal de primera instancia.

75. En cuanto a las agencias en derecho pertenecientes a esta instancia, de acuerdo con las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016⁸⁵, vigente para la fecha de presentación de la demanda, la Sala fijará por este rubro la suma de un (1)

⁸³ CPACA – Artículo 306.

⁸⁴ En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.

⁸⁵ Conforme al artículo 1 del Acuerdo, este *“regula las tarifas para efectos de la fijación de agencias en derecho y se aplica a los procesos [...] de la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*. Según el artículo 3 de dicha normativa, cuando *“se trate de la segunda instancia [...] las tarifas se establecen en salarios mínimos legales mensuales vigentes”*; y conforme al artículo 5, numeral 1, las tarifas de agencias en derecho en segunda instancia corresponden al margen comprendido entre 1 y 6 S.M.L.M.V.



Radicación: 05001-23-33-000-2024-01348-01 (73.552)

Demandante: Cobertura Global S.A.S.

Demandado: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Referencia: Controversias contractuales

salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor de la entidad demandada.

76. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR los ordinales primero y tercero de la sentencia del 11 de agosto de 2025, proferida por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, que quedarán así:

***“PRIMERO.** Se declara la existencia del contrato de Orden de proveeduría N° GS-SMD-632-2021 entre la sociedad Cobertura Global S.A.S. y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, con cargo al Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD representado por la Fiduciaria La Previsora SA.*

***TERCERO.** Se condena Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD a pagar a la sociedad Cobertura Global S.A.S. la suma de NOVECIENTOS CINCO MILLONES VEINTE MIL DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS CON CUARENTA Y CINCO CENTAVOS (\$ 905'020.268,45), por concepto de servicios prestados conforme al valor del suministro pactado en la Orden de proveeduría N° GS-SMD-632-2021, pago que se realizará con cargo al Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD representado por la Fiduciaria la Previsora SA, conforme a las razones expuestas en la motivación precedente.*

SEGUNDO: En lo demás, **CONFIRMAR** la sentencia apelada.

TERCERO: CONDENAR en costas de segunda instancia a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, las cuales serán liquidadas por el Tribunal de primera instancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho, se fija la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor de Cobertura Global S.A.S.

CUARTO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

