

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2023EE15757

Fecha: 12/12/2023

Bogotá DC,

Señor (a):

LUZ ADRIANA MEJIA GONZALEZ
Directora Dirección de Gestión del Riesgo
Municipio de Dosquebradas
diger@dosquebradas.gov.co
Ciudad

1. **ASUNTO:** Oficio radicado 2023ER24164. Solicitud concepto jurídico contratación en marco de cambio de gobierno
2. **TEMAS:** CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS/ RECURSOS DEL FONDO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES/ PRESUPUESTO/VIGENCIA 2023.
3. **FECHA:** 05/12/2023.

4. CONSULTA

La Dra. **LUZ ADRIANA MEJIA GONZALEZ** en condición de directora de la Oficina para la Gestión del Riesgo de Dos Quebradas Risaralda, solicita que se sustancie concepto jurídico respecto de la contratación de personal mínimo necesario para el funcionamiento y atención de la Dirección de Gestión del Riesgo de Dosquebradas con recursos del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres superando la vigencia 2023.

5. ANTECEDENTES

De conformidad con la solicitud remitida por la Oficina de Gestión del Riesgo, se tienen como principales antecedentes del presente concepto jurídico los que a continuación se detallan:

1. La planta de personal de la DIGER en la actualidad solo incluye, al director, un Profesional (en área no afín a la atención de desastres) y un técnico administrativo (oficina).
2. Los contratos de prestación de servicios para la atención de emergencias y actividades administrativas u operativas se vencen del 15 al 31 de diciembre en diferentes fechas de 2023.
3. El 31 de diciembre de 2023 se vence el periodo del actual alcalde, y a su vez las facultades para contratar.
4. Según la Directora de la Oficina para la Gestión del Riesgo de Dos Quebradas Risaralda, el Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres en la actualidad cuenta con recursos que permiten contratar el personal mínimo para garantizar la operatividad en el inicio de la vigencia 2024.

6. PROBLEMA JURÍDICO

De conformidad con lo expuesto en la solicitud de concepto jurídico remitido por la Oficina de Gestión del Riesgo, se tiene que el problema jurídico consiste en determinar ¿si es procedente realizar contratos de prestación de servicios para garantizar la operatividad la Gestión del Riesgo

de Dosquebradas, Risaralda en vigencia de 2024, dado que el periodo del alcalde finaliza el 31 de diciembre de 2023?

7. ANÁLISIS JURÍDICO

A efectos de abordar el problema jurídico planteado, se hace necesario estudiar i.) La competencia de los entes territoriales al interior del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de desastres y ii.) Las características de los Fondos Territoriales para la Gestión del Riesgo de Desastres.

5.1. COMPETENCIA DE LOS ENTES TERRITORIALES AL INTERIOR DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

La Ley 1454 de 2011 en sus artículos 26 y 28, establece:

“ARTÍCULO 26. DEFINICIÓN DE COMPETENCIA. Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.”

(...)

ARTÍCULO 28. Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales.

PARÁGRAFO. Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.

Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De otro lado, la Ley 1523 de 2012 “*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”, otorga competencias específicas a los municipios a fin de que estos adelanten los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

En este sentido, el artículo 12 de la referida ley indica:

Artículo 12. Los Gobernadores y Alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Mientras que el artículo 14 ibídem predica:

Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, **es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.** (Negrilla fuera de texto).

Disposiciones de las cuales se colige que a nivel territorial el Alcalde es el responsable directo de la implementación de los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres,

competencia destinada a la conservación de la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción, razón por la cual la **UNGRD** expide el presente concepto en el marco de las funciones de orientación y apoyo para el fortalecimiento institucional en la gestión del riesgo de desastres, más no es competente para determinar la ordenación del gasto del ente territorial ni establecer las necesidades contractuales de la misma.

5.2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS FONDOS TERRITORIALES PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

La Circular 063 UNGRD de 9 de octubre de 2017, tiene por objeto orientar a los Gobernadores y Alcaldes, Secretarios de Hacienda, Tesoreros, Jefes de Presupuesto, Coordinadores de Gestión de Riesgo y demás funcionarios de las entidades territoriales, en las acciones mínimas necesarias para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 54 de la precitada Ley, el cual establece que *las administraciones departamentales, distritales y municipales, (...) constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Podrá establecer mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres o calamidad. El Fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo.*

De conformidad, con lo anteriormente expuesto, en la circular antes mencionada y en desarrollo del artículo 54¹ la Ley 1523 de 2012, el fondo territorial de gestión del riesgo se tiene autonomía patrimonial y financiera: es decir que los recursos asignados al fondo implican la posibilidad que tiene la entidad territorial para disponer de los mismos con autonomía del presupuesto de rentas y gastos. En igual sentido, la connotación de los términos patrimonio independiente y autonomía financiera, se refieren a que tiene su propio patrimonio y su propio presupuesto diferentes al de la entidad territorial, pero sin ser completamente ajenos a este; la autonomía financiera se refiere a que decide autónomamente la forma de afectar los recursos del fondo de acuerdo a la destinación, en acciones relacionadas con la gestión del riesgo.

Del mismo modo, el artículo define 54 define que los recursos del Fondo no están sujetos al principio de anualidad presupuestal: los recursos que ingresen al fondo territorial de gestión de riesgo, no les aplica el principio de anualidad. Es decir, que no procede la liquidación anual presupuestal y, en consecuencia, permanecerán en las cuentas hasta su ejecución.

De otro lado, *“El termino acumulativo, al que se refiere el parágrafo primero del artículo 54 de la ley 1523 de 2012 se refiere a que los recursos, al estar en una cuenta especial, una vez finalizada la vigencia fiscal, no pueden ser liquidados para incluir de nuevo en el presupuesto general, sino que los recursos que no se ejecuten en una vigencia, se acumulan con los asignados para la siguiente vigencia, dándoles un carácter de recursos acumulados.”*

Adicionalmente, el carácter acumulativo de los recursos, está orientado a que siendo la gestión del riesgo una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades

¹ **ARTÍCULO 54. FONDOS TERRITORIALES.** Las administraciones departamentales, distritales y municipales, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley, constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Podrá establecer mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres o calamidad. El Fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo.

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

en riesgo, se debe contar con recursos necesarios y, al menos disponibles, para atender los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres en sus fases de respuesta a las emergencias, garantizando un flujo continuo de los recursos.”

Cabe precisar, que la Ley 1523 de 2012, reforzó las funciones y competencias que en materia de gestión del riesgo de desastres (prevención y atención de desastres) ya habían sido asignadas a las entidades territoriales, (Municipios y Gobernaciones); de igual forma, garantizó, formal y materialmente, la autonomía de las entidades territoriales dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD-con la finalidad de que efectúen la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su jurisdicción.

En este sentido los municipios como entidades fundamentales de la división político administrativa del Estado y los departamentos, también cuentan con personería jurídica, en los términos establecidos en los artículos 3º y 4º del Código de Régimen Departamental (derogado por el artículo 154 de la Ley 2200 de 2022) y del Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), respectivamente.

Lo anterior, implica que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD-, así como los municipios y departamentos, son sujetos de **derechos y obligaciones independientes, en consecuencia, la responsabilidad de unos y otros es también autónoma e individual.**

8. RESPUESTA

En respuesta al problema jurídico planteado y conforme a la normatividad anteriormente indicada la Oficina Asesora Jurídica de la UNGRD, precisa e informa que el Municipio de Dosquebradas, Risaralda, goza con autonomía suficiente de evaluar y determinar la contratación mediante contrato de prestación de servicios, el personal para el cumplimiento de sus fines para la vigencia 2024, conforme a los criterios establecidos en el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012, atendiendo a que Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres no esta sujeto al principio de anualidad presupuestal. Así, corresponderá a la actual administración determinar la necesidad y conveniencia de la contratación, atendiendo la autonomía e independencia con la que cuenta en materia de gestión del riesgo de desastres.

La presente posición jurídica se suscribe en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 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 para el ente territorial y se enmarca dentro de las funciones de orientación y apoyo para el fortalecimiento institucional en materia de gestión del riesgo de desastres.

Cordialmente,

DIANA PAOLA ARIZA DOMINGUEZ

Jefe Oficina Jurídica UNGRD

CC No.1.023.881.375 de Bogotá

TP 218684 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura

Revisó: Nicolas Rodríguez- Abogado OAJ UNGRD

Elaboró: Angélica Hernández-Abogada OAJ UNGRD **ANGELICA**

Actualización: formato GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONCEPTOS JURÍDICOS CODIGO: G-1200-OAJ-01 v2.