



El futuro
es de todos

Mininterior

Al responder cite este número:
OFI2020-9059-SSC-3110

Bogotá D.C. viernes, 3 de abril de 2020

Doctora
LUZ MARIA ZAPATA ZAPATA
Directora Ejecutiva
Asociación Colombiana de Ciudades Capitales - ASOCAPITALES
Carrera 9 No. 80 - 45
Bogotá D.C., Colombia

Asunto: Respuesta consulta sobre destinación de recursos del FONSET con motivo de la calamidad pública - COVID19.

Apreciada Doctora Luz María:

Por medio de la presente comunicación se procede a dar respuesta a las consultas elevadas ante el Ministerio del Interior de forma digital, respecto a los siguientes asuntos:

1. Según el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 ¿Los alcaldes de las ciudades capitales pueden realizar una reorientación de los recursos del FONSET, para financiar medidas y acciones directamente relacionadas con la intervención de los problemas y la atención de las necesidades asociadas al COVID-19? Si es afirmativo que se puede hacer la reorientación, ¿esta se realiza de manera exclusiva con la disposición por parte del ordenador del gasto o se requiere aprobación por parte de los Comités Territoriales de Orden Público?
2. ¿Pueden reorientar los recursos provenientes del recaudo de las multas por concepto del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana para financiar las acciones relacionadas con los problemas y necesidades generadas por el COVID-19?
3. ¿Es posible que las administraciones territoriales presenten proyectos prioritarios al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSECON, para financiar implementos de bioseguridad para el personal de la fuerza pública que está presente en sus jurisdicciones?
4. Debido a la situación que se está presentando con motivo de la calamidad pública ¿será ampliado el plazo para la formulación de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana PISCC?

Sede Correspondencias
Edificio Camargo, calle 12B n° 8-46
Tel: 242 7400. www.mininterior.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia - Sur América

Servicio al Ciudadano
servicioalciudadano@mininterior.gov.co
Línea gratuita 01 8000 91 04 03

Con la finalidad de abordar y orientar una respuesta de fondo y en los términos de competencia funcional del Ministerio del Interior, se procede a dar trámite teniendo en cuenta los interrogantes jurídicos que se desprenden de la solicitud allegada, a partir de las siguientes consideraciones:

1. CONCEPTOS ORIENTADORES

1.1 Bases de la convivencia y la seguridad ciudadana

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016, modificado por la Ley 2000 de 2019, define la convivencia como *la interacción pacífica, respetuosa, armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico (artículo 5)*. Establece 4 categorías de la convivencia: 1. Seguridad para la garantía de la protección de los derechos y las libertades, 2. Tranquilidad garantizando el respeto de los derechos ajenos en el ejercicio de los propios, 3. Ambiente, por la imperiosa obligación social de proteger los recursos naturales y gozar de un ambiente sostenible, y 4. Salud pública: Es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida. (artículo 6).

Así mismo, de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (i) Seguridad: garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. (ii) Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

Por su parte el artículo 7 determina la finalidad de la convivencia, el ejercicio de los derechos y libertades, el cumplimiento de los deberes y las normas de convivencia, el respeto por el otro, la resolución pacífica de los desacuerdos, la primacía del interés general, la promoción del desarrollo armónico, y la prevalencia de los valores sociales.

De igual forma, la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciarse sobre el orden público, manifestó:

“ (...) 5.1.2 El orden público como derecho ciudadano

X

El criterio de ver al mantenimiento del orden público como una restricción de los derechos, es algo ya superado. El orden público, en primer término, es una garantía de los derechos y libertades comprendidos dentro de él. El Estado social de derecho, se fundamenta en el orden (parte estática) y produce un ordenamiento (parte dinámica). En la parte estática entra la seguridad de la sociedad civil dentro del Estado, y en la parte dinámica la acción razonable de las libertades. Luego el orden público supone el ejercicio razonable de la libertad. Es así como el pueblo tiene derecho al orden público, porque éste es de interés general, y como tal, prevalente. (...)" (Negrilla fuera de texto)

1.2 De los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

La Ley 1421 de 2010, en el artículo 6 modificó el artículo 119 de la Ley 418 de 1997 así: "En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios del país deberán funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de 'fondo cuenta'. Los recursos de los mismos se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad (...)"

En conclusión, un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana es un documento de planeación estratégica que debe existir en todos los departamentos, distritos especiales y municipios del país, conteniendo las estrategias, líneas de acción, programas y proyectos de convivencia y seguridad ciudadana que deben articularse con la política nacional fijada por el gobierno sobre la materia.

1.3 De los proyectos de Inversión

El proyecto es la herramienta básica para la ejecución, evaluación y cumplimiento de los subprogramas, programas, políticas y estrategias desarrollados en los planes de inversión nacionales o territoriales.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, los proyectos de inversión deben contar con los siguientes atributos: ser únicos, es decir, que no exista ningún otro proyecto con el mismo objetivo; temporales (limitados en el tiempo); tener un ámbito geográfico específico; tener unas actividades específicas; tener beneficiarios definidos y tener identificados en forma concreta los objetivos.

1.4 De los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Comité de Orden Publico

(...)

Sede Correspondencias
Edificio Camargo, calle 12B n° 8-46
Tel: 242 7400. www.mininterior.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia - Sur América

Servicio al Ciudadano
servicioalciudadano@mininterior.gov.co
Línea gratuita 01 8000 91 04 03

Los Fondos de Seguridad originariamente fueron creados a través del artículo 122 de la Ley 106 de 1993, como “fondos-cuenta”, a distribuirse según las necesidades regionales de seguridad, y eran administrados por el Gobernador o Alcalde, o por el secretario de Despacho en quien se delegase dicha facultad.

Con los recursos recaudados y administrados en dichos fondos se buscó dotar a las fuerzas armadas de Colombia, de fuentes de financiación que les permitiera afrontar de manera exitosa dicha ofensiva de los grupos ilegales, al tiempo que se establecieron los mecanismos para que las entidades públicas del orden territorial contribuyeran a la financiación y dotación de las fuerzas armadas.

Dicha norma fue derogada por la Ley 418 de 1997 o ley de orden público, la cual en sus artículos 119 y 122 dispuso la creación del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSECON con el mismo carácter, destinación, naturaleza jurídica y presupuestal que los Fondos de Seguridad. Finalmente, la disposición postuló que las actividades de seguridad y orden público financiadas con cargo a los recursos de dichos fondos, serían cumplidas de manera exclusiva por la fuerza pública y los organismos de seguridad del Estado.

La ley de orden público, de vigencia transitoria, ha sido adicionada, modificada y prorrogada en sucesivas oportunidades por parte del Congreso de la República, a través de las leyes 782 de 2002, 548 de 1999, 1106 de 2006; 1421 de 2010 y 1738 de 2014. Para el asunto que nos ocupa, los artículos 6 y 7 de la Ley 1421 de 2010, declarados legislación permanente por parte del parágrafo del artículo 8 de la Ley 1738 de 2014, modificaron los artículos 119 y 122 de la Ley 418 de 1997, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 119. Modificado por el artículo 6 de la Ley 1421 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios del país deberán funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de “fondo cuenta”. Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad, en materia de dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local. Estas actividades serán administradas por el gobernador o por el alcalde, según el caso, o por el Secretario del Despacho en quien se delegue esta responsabilidad, de conformidad con las decisiones que para ello adopte el comité de orden público local. Las actividades de seguridad y orden público que se financien con estos Fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado; las que correspondan a necesidades de convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes. (Subrayas no originales).

PARÁGRAFO ÚNICO. El Gobierno Nacional, dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, reglamentará este artículo”

Seguimiento y reporte de los recursos e inversiones realizadas con los fondos-cuenta territoriales. El Ministerio de Justicia y del Interior, diseñará y pondrá en funcionamiento un sistema que le permita realizar seguimiento a las inversiones que los entes territoriales realizan con los recursos de los fondos-cuenta territoriales. Dicho sistema debe permitir conocer los recursos que anualmente tiene cada fondo-cuenta territorial de seguridad, tanto del orden departamental como local. De igual forma, debe permitir conocer los proyectos y actividades que se financian con estos fondos.

(...)

ARTÍCULO 122. <modificado por el artículo 7 de la Ley 1421 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> *Crease el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuenta y tendrá por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial.*

Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6o de la Ley 1106 de 2006, deberá invertirse por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad, y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

Los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deben invertirse por el Fondo-Cuenta Territorial, en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, compra de terrenos, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas; servicios personales, dotación y raciones, nuevos agentes y soldados, mientras se inicia la siguiente vigencia o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

La administración del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.” (Subrayas no originales).

En desarrollo del párrafo único introducido por el artículo 6 de la Ley 1421 de 2010, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 399 de 2011, por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones.

En dicha norma se instituyen los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSET, como fondos cuenta, dispuestos en una cuenta especial sin personería jurídica, y administrados por el Gobernador o el Alcalde, quienes pueden delegar esa función en el Secretario de Gobierno o quien haga sus veces, (Artículo 10).

En la misma norma reglamentaria se establece la conformación de los Comités Territoriales de Orden Público, para cada distrito o municipio, encargados de estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la destinación de los recursos apropiados para los FONSET (Artículo 17). Adicionalmente el artículo 18 define las funciones del Comité de coordinación, aprobación, evaluación, etc., sin que por ello pueda entenderse que los Comités cumplen funciones de ordenación de gasto, sino de instancia de coordinación del empleo de la fuerza pública y de aprobación de los planes y programas de convivencia y seguridad ciudadana, que deben articularse con la política nacional fijada por el Gobierno Nacional sobre la materia. Tan es así que el Comité es el encargado de preparar el plan de inversiones del fondo cuenta, para su respectiva aprobación por parte del Gobernador o Alcalde. (Artículo 18-5).

1.5 Del Presupuesto

El artículo 345 de la Constitución Política, establece que en tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos; así mismo, que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

1.6 De las Rentas de Destinación Específica

Rentas de destinación específica: Consisten en la técnica presupuestal de asignar un determinado tributo recibido por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto.

La prohibición legal de emplear recursos de destinación específica al pago de gastos de funcionamiento está contemplada en el siguiente sentido:

El artículo 3 de la ley 617 de 2000, "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional", establece que:

"Artículo 3.- Financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. -Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben

financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

Parágrafo 1º.- Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.”

Por su parte el artículo 1 del Decreto 461 de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, estatuye:

“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política”.

2. De las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional

Las autoridades locales deben actuar de manera coordinada y los procesos administrativos que emitan, deben estar soportados en los Decretos legislativos

Sede Correspondencias
Edificio Camargo, calle 12B n° 8-46
Tel: 242 7400. www.mininterior.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia - Sur América

Servicio al Ciudadano
servicioalciudadano@mininterior.gov.co
Línea gratuita 01 8000 91 04 03

promulgados por el gobierno nacional en el marco de una emergencia económica, social o ecológica, respetando los principios constitucionales, que a su vez debe venerar el gobierno nacional cuando expide el canon de mayor jerarquía que origina la norma territorial.

“Los límites constitucionales al actuar del Gobierno se encuentran plasmados en varias fuentes: (i) el propio texto de la Carta, (ii) la Ley estatutaria de los Estados de Excepción, y (iii) los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, en especial los que por su función prevalecen en el orden interno en virtud del artículo 93 de la Carta”¹.

Sobre los estados de excepción la Corte ha sostenido que:

“En lo que hace a los requerimientos de orden sustancial o material, es deber de esta Corporación establecer: (i) si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de emergencia (juicio de conexidad); (ii) si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos (juicio de finalidad); (iii) si en los decretos legislativos se expresaron las razones que justifican las diferentes medidas y si éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia (juicio de necesidad); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (juicio de proporcionalidad); y finalmente, (v) cuando a través de las medidas se modifiquen o deroguen normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales las disposiciones suspendidas son incompatibles con el respectivo estado de excepción (juicio de incompatibilidad)”².

Así, tenemos que, las reorientaciones presupuestales, amparadas en el estados de emergencia económica, social y ambiental, que pretenda un gobernador o alcalde, debe ceñirse a un juicio previo de cumplimiento de la ley 137 de 1994, “por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia”, debiendo valorarse previo al decreto de movimientos presupuestales, a que su fin, frente a la emergencia a controlar, tenga conexidad material, mantenga relación directa con los temas de la crisis, que este ausente la arbitrariedad en la decisión, que no afecte derechos fundamentales, que no se aparte de la Constitución, los tratados internacionales vigentes y la ley, que esas medidas estén dirigidas directa y específicamente a conjurar las causas de la perturbación y la extensión de sus efectos, que sean necesarias, que demuestre porqué la utilización de los recursos en el rubro que se encuentran son incompatibles con el estado de excepción, y que el destino guarde proporcionalidad con la gravedad de los hechos que se pretenden conjurar.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-275 de 2011, Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa.

² Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 2015, Magistrada Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Para entenderlo mejor, téngase en cuenta que es tal la magnitud de la emergencia que provocó el estado de excepción, que el gobierno ha expedido normas de diversos temas, que pueden consultarse en <http://www.regiones.gov.co/Inicio/COVID-19.html#features11-3k>.

En este orden de ideas, es preciso mencionar que algunos Ministerios del Gabinete Presidencial en virtud de la incidencia particular de su misión sobre la crisis, han dedicado un esfuerzo complementario al liderazgo y gestión de la emergencia sanitaria, como es el caso del Ministerio del Interior con 13 actos administrativos del cual se resalta el Decreto 457 de 2020, mediante el cual se dictan las medidas y excepciones para el aislamiento preventivo obligatorio y disposiciones en materia de orden público, también el Ministerio de Salud y Protección Social que ha generado 17 directrices de las cuales sobresale la Resolución 00385 de 2020 en la cual se declara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, por su parte el Ministerio de Educación quien ha emitido 17 documentos que tal y como lo señala el Decreto 467 de 2020 se disponen los auxilios para beneficiarios del ICETEX o el 470 que garantiza el Programa de Alimentación Escolar, finalmente se destaca el Ministerio de Defensa junto a la Policía Nacional que han generado 29 documentos de instrucciones y orientación como la Circular 003 de 2020 contentiva de medidas transitorias para la aplicación de los decretos que imponen medidas en materia de orden público.

Igualmente, de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al presidente de la República, conservar el orden público en todo el territorio nacional.

En relación con lo anterior, la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó:

“En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.

De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía.” (Negrilla fuera de texto original).”.

RESPUESTA A LAS PREGUNTAS

R1. En primer lugar, la agremiación que asocia a las ciudades capitales del país, solicita se conceptué si en vigencia del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, los alcaldes que representa pueden realizar reorientación de recursos del FONSET a otras fuentes de inversión o funcionamiento.

Tal como se expuso en la primera parte del documento, el objeto de los Fondos Territoriales de Seguridad que creó la Ley 418 de 1997, guarda plena conexidad, proporcionalidad con la emergencia sanitaria que hoy vive el país como consecuencia del COVID 19, y su ejecución ordinaria, en este sentido podría enfocarse a conjurar las causas de la perturbación que se desprenden de la declaratoria del estado de excepción.

En términos legales, los Fondos Territoriales de Seguridad tienen las siguientes características acordes con la inquietud:

“Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y serán administrados por el gobernador o por el alcalde, según el caso, o por el Secretario del Despacho en quien se delegue esta responsabilidad. Las actividades de seguridad y de orden público que se financien con esos Fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado”³.

³ Congreso de la República de Colombia, Ley 418 de 1997 prorrogada por la ley 1421 de 2010, artículo 119.

“...Los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deben invertirse por el Fondo-Cuenta Territorial, en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipos de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad ciudadana, la preservación del orden público, actividades de inteligencia, el desarrollo comunitario y en general a todas aquellas inversiones sociales que permitan garantizar la convivencia pacífica...”⁴.

De otra parte, los recursos del FONSET, al ser de destinación específica, no pueden ser utilizados en otras fuentes, en el entendido que se concibe por ingresos corrientes de libre destinación excluidos de las rentas de destinación específica, siendo estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado, y son las que fueron contempladas en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, aunado a los tiempos establecidos por el Decreto 512 del 02 de abril de 2020.

Consecuentemente, la reorientación de recursos que habilita el Gobierno Nacional en los Decretos de desarrollo 461 y 512 de 2020, permiten emplear rentas en acciones necesarias para hacer frente a las causas de la pandemia, por lo tanto, los movimientos deben guardar coherencia, entre demostrar que en la fuente presupuestal donde se encuentran los recursos no pueden emplearse para atender la emergencia, y el fin que se persigue en la fuente a la que son movidos, siendo rigurosos en plasmar que donde se encuentran no pueden ser utilizados para contener la emergencia de estado de excepción y es necesario su traslado. Medida y análisis no requeridos en los dineros del FONSET, toda vez que, en sana lógica, de acuerdo a su fundamento legal, son perfectamente ejecutables en el marco de la emergencia sanitaria en temas relacionados con la mitigación de la misma, sin que sea imperioso trasladarlos a otras fuentes de inversión.

En ese sentido, se concibe legítimamente que la mitigación de las causas del estado de excepción, deben contener acciones que garanticen la seguridad y el orden público, y que los recursos del fondo persiguen la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad ciudadana y la preservación del orden público.

El gobierno nacional ha previsto la implementación de medidas de seguridad y convivencia, como las de los Decretos 418 y 457 del 22 de marzo de 2020, aunados a los expedidos por el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, que tienen por objeto el control y la prevención, tanto a la población, como a los

⁴ Congreso de la Republica de Colombia, Ley 418 de 1997 prorrogada por la ley 1421 de 2010, artículo 122.

establecimientos, así como las relacionadas con los procedimientos para verificar el cumplimiento del aislamiento voluntario y, el desarrollo e implementación de las medidas de control sanitario contempladas para mitigar los efectos de la emergencia.

Ante la evidencia, no se hace necesario considerar el traslado presupuestal de los fondos territoriales a otros rubros, dado que cumplen una función estratégica para mitigar los efectos de la pandemia. Realizar el movimiento presupuestal, no es necesario, máxime cuando es evidente la conexidad que existe entre la destinación específica de los recursos del FONSET y la normativa vigente bajo la emergencia sanitaria y las acciones que deben ejecutarse para atender dicha emergencia económica, social y ambiental.

Recordemos que en la Ley 418 y las leyes que la prorrogan, modifican o adicionan, los recursos de los fondos se ejecutan según las necesidades de seguridad, buscan la realización de gastos que generen un ambiente que propicie la seguridad ciudadana, preservar el orden público, el desarrollo comunitario y todas las inversiones sociales que permitan garantizar la convivencia, entre otras.

En este orden de ideas, para la ejecución de los recursos se continúa dando aplicación a lo estipulado en el Decreto 399 de 2011, siendo requisito que el comité de orden público entre a definir la necesidad de las medidas, la proporcionalidad y la conexidad de las mismas, con el fin de garantizar la seguridad y el orden público, previo a la destinación de los recursos del fondo cuenta especial.

Concluyendo, este Ministerio que los recursos predestinados a la seguridad y la convivencia cumplen con un propósito de conexidad directa con las medidas que deben adoptarse para enfrentar la emergencia económica, social y ambiental, declarada por el Gobierno Nacional, respetando su destinación y el procedimiento para ejecutarlos, venerando el principio doctrinal de legalidad del presupuesto, toda vez que con las líneas de ejecución que se tienen, se pueden atender las medidas adoptadas y las que sean necesarias para mitigar la crisis, careciendo de razón constitucional el traslado de recursos que, por conexidad, finalidad, compatibilidad y proporcionalidad, plasman las instrucciones superiores emanadas para atender el momento excepcional que desafía el país.

R2. Sobre la facultad para reorientar los recursos provenientes del recaudo de multas, adicional a lo expuesto en el punto uno, es necesario manifestar que de conformidad con los artículos 5 y 6 de Ley 1801 de 2016, los cuales señalan en cuanto a la convivencia que, esta es la interrelación pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente.

De igual forma, en el marco del ordenamiento jurídico se señala como una de las categorías jurídicas la protección de la Salud Pública, entendida como la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones



bienestar y calidad de vida, dando lugar a encontrar la procedencia de disponer de recursos de la subcuenta especial de la Ley 1801 de 2016, para la atención de la emergencia sanitaria, contribuyendo a las iniciativas que las entidades territoriales desarrollen en la materia.

Ahora bien, es evidente que para el cumplimiento de la mayoría de las instrucciones presidenciales para mitigar la emergencia se requiere de la actuación especial y sobredimensionada de las autoridades militares y de policía, de la Fiscalía General de la Nación, Migración Colombia, los organismos de control, los organismos de socorro y de los demás organismos que intervienen en las garantías de seguridad y convivencia, quienes deben contar con los recursos que sean necesarios para aportar esfuerzos extraordinarios al hacer cumplir las medidas y/o para prestar apoyo social y de socorro a poblaciones con mayor afectación.

La atención de tal requerimiento es posible lograrse, entre otras, con el apoyo de la inversión de los recursos de la subcuenta creada mediante la Ley 1801 de 2016, fortaleciendo las capacidades de mencionadas autoridades en función de la atención de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19.

R3. Respecto a la posibilidad de acudir a la financiación de proyectos del FONSECON para financiar implementos de bioseguridad para el personal de la fuerza pública que está presente en sus jurisdicciones, es oportuno traer de presente que se pretende apoyar con este tipo de elementos de protección a la guardia indígena del país, y que cualquier autoridad puede acudir con proyectos semejantes al Ministerio del Interior.

Recordemos que el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), reglamentado por el Decreto 1066 del 2015, dispone que es una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior como un sistema separado de cuenta, el cual propende por canalizar recursos tendientes a propiciar la seguridad y convivencia ciudadana para garantizar la preservación del orden público y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial, en el marco de la Política y la Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (artículo 2.7.1.1.2.).

Con esa motivación y de acuerdo al artículo 4 de la Resolución 1898 de 2019 del Ministerio del Interior, se establecen los siguientes tipos de proyecto que apuntan a resolver el interrogante:

- “(…) 4.1 Proyectos o programas tendientes a preservar el orden público.
c. Proyectos o programas con los cuales se apoye a la fuerza pública a través del suministro de vehículos, lanchas y/o botes para la seguridad marítima o fluvial y equipos que permitan cumplir las tareas en materia de prevención

y conservación del orden público, reacción contra la delincuencia y la disminución de los índices de criminalidad”. (Negrita y subrayado fuera de texto).

Así las cosas, las iniciativas que se originen en las entidades territoriales en el marco de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, pueden ser canalizadas a través de estas líneas de proyecto, realizando el procedimiento definido para tal fin en el Sistema de Información de Proyectos de Infraestructura, disponible en el siguiente enlace <https://www.mininterior.gov.co/mision/subdireccion-de-infraestructura/fonsecon> el cual contempla el cumplimiento de los requisitos mínimos para cada tipo de proyecto, el diligenciamiento de los formatos aportados en la página web y los anexos de acreditación de la representación legal por parte del mandatario local de cada departamento, distrito o municipio.

R4. Las Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, están reglamentadas por el Decreto 1066 de 2015, a través del artículo 2.7.1.1.16, en la cual se dispone que la implementación de las mismas, será realizada a través de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), que constituyen el instrumento de planeación estratégico de la seguridad territorial.

Así mismo, el artículo 205 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), establece que los alcaldes elaborarán el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana dentro de los seis (06) meses del primer año de gobierno, sin contemplar excepciones para su desarrollo, por lo cual, el requisito de formulación continua vigente, hasta tanto no se emita un acto administrativo del mismo nivel jerárquico de la ley que configura el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

De igual forma y tomando en consideración circular 0018 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio del Trabajo en la que estableció las medidas temporales y excepcionales de carácter preventivo autorizadas para dar continuidad a la prestación del servicio por parte de las entidades públicas y privadas, se establece la modalidad de trabajo virtual, mediante la cual se posibilita seguir avanzando en los procesos requeridos para el desarrollo de las fases establecidas en la Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana versión 2019, desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio del Interior.

En este sentido, contemplando la relevancia de los PISCC para las entidades territoriales, al igual que la disponibilidad de los medios tecnológicos para seguir desarrollando las labores y prestación de servicios públicos esenciales, se debe propender por dar continuidad a la formulación del documento en los términos y tiempos establecidos por la ley.



3. ALCANCE DE LAS RESPUESTAS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

El Decreto 1066 de 2015 establece en el artículo 1.1.1.1 que el Ministerio del Interior tiene por objetivo “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos, población LGBTI, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, acción comunal, la libertad de cultos y el derecho individual a profesar una religión o credo, consulta previa, derecho de autor y derechos conexos”.

Así mismo el Decreto 2893 de 2011 en el artículo 2, determina que el Ministerio del Interior servirá “de enlace y coordinador de las entidades del orden nacional en su relación con los entes territoriales y promover la integración de la Nación con el territorio y el desarrollo territorial a través de la profundización de la descentralización, ordenamiento y autonomía territorial y la coordinación y armonización de las agendas de los diversos sectores administrativos, dentro de sus competencias, en procura de este objetivo.”, al igual que “Dirigir y promover las políticas tendientes a la prevención de factores que atenten contra el orden público interno, así como tomar las medidas para su preservación, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, las autoridades departamentales y locales en lo que a éstos corresponda.”

De igual forma, el Viceministerio de Relaciones Políticas ostenta la responsabilidad de “Liderar la formulación, adopción y seguimiento de las políticas públicas del Ministerio dirigidas a fortalecer las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales y la gobernabilidad territorial; así como el orden público interno y la convivencia ciudadana.” (Artículo 17 del Decreto 2893 de 2011)

En este sentido, la entidad tiene la responsabilidad de coordinar de manera directa con las entidades territoriales el la aplicación de las disposiciones del Presidente de la República en materia de orden público, a fin de garantizar la plena articulación y armonía de las medidas que sean dispuestas en el territorio nacional, por lo tanto la expedición de decretos que imponen medidas y excepciones, así como la emisión de conceptos frente a inquietudes de interés público que involucren los temas de orden público, seguridad ciudadana y convivencia pacífica son gestionadas con todas las capacidades disponibles por la entidad.

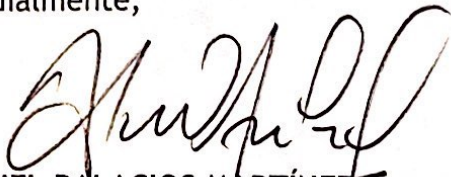
Por último, dando trámite de fondo en lo de competencia del Ministerio del Interior, se da respuesta de conformidad con lo descrito en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, en virtud del cual los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio orientador.

Sede Correspondencias
Edificio Camargo, calle 12B n° 8-46
Tel: 242 7400. www.mininterior.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia - Sur América

Servicio al Ciudadano
servicioalciudadano@mininterior.gov.co
Línea gratuita 01 8000 91 04 03



Cordialmente,



DANIEL PALACIOS MARTÍNEZ
Vice ~~ministro~~ de Relaciones Políticas
Ministerio del Interior

Proyectó: Joseph Zevooluni / María Victoria Romero / Adalberto Franco.

Revisó: Oscar Mora.

Aprobó: Fabio Beltrán - Subdirector para la Seguridad y Convivencia Ciudadana.

TRD:3110-510-12

