

Al responder cite este numero:

RESPUESTA OFICIAL EXT_S22-00062107-PQRSD-052068-PQR

Bogotá, D.C. 5/09/2022.

Para verificar la autenticidad del documento ingrese [AQUÍ](#) y digite el código de consulta **081822179013208** o escaneeé con su celular el código QR que se registra a continuación.

Señor

Javier Eduardo Lasso Muñoz

javiereduardolasso@gmail.com



Asunto: Concepto sobre uso de recursos FONSET. PQRSD-052068-PQR del 28 de junio de 2022

Respetado señor Lasso:

En atención a la solicitud del asunto, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior se permite hacer las siguientes observaciones.

1. Antecedentes de la consulta

Mediante consulta radicada con la PQRSD-052068-PQR del 28 de junio de 2022, el señor **Javier Eduardo Lasso Muñoz**, requiere “*Concepto*” sobre el uso de los recursos a FONSET así:

[...PETICIÓN1. El suscrito requiere información o un concepto sobre la ejecución del plan financiero contenido en el PISCC.

Específicamente si, una vez aprobados los programas del plan, su plan financiero y su plan Operativo Anual, es necesario que el Comité de Orden público, debe autorizar cada ejecución, aunque esta ya se encuentra proyectada tanto en tiempo, recursos y programas en el PISCC.

2. Cuando los recaudos del FONSET superan o son menores a los proyectados en el PISCC,

¿cuál es el procedimiento para ajustarlo en su parte financiera?

La solicitud se eleva por cuanto existen dudas recurrentes por parte de miembros del comité de orden público, sobre la ejecución de los recursos, pues existe la creencia que cada decisión sobre la ejecución de los programas ya establecidos debe ser autorizada previo al momento de su ejecución, aunque el plan ya haya sido aprobado durante el año 1 de la administración municipal...]

De lo anterior se observa que la petición se enfoca principalmente en la planeación de la inversión de los recursos que ingresan a la cuenta especial FONSET.

2. Marco jurídico

El fundamento normativo básico de este concepto es el siguiente:

- Constitución Política de Colombia
- Ley 1952 de 2019
- Ley 1437 de 2011
- Ley 80 de 1993
- Ley 418 de 1997
- Ley 1106 de 2006
- Ley 1738 de 2014
- Decreto 1066 de 2015

3. Consideraciones

Para efectos de resolver los problemas jurídicos planteados, se seguirá la siguiente estructura: en primer lugar se analizarán los elementos de la contribución especial a FONSECON; en segundo lugar haremos una breve reseña de las funciones de los alcaldes desde el ámbito del gasto público, se enunciarán aspectos relevantes que permitirán al peticionario una mayor dimensión respecto a la concepción de orden públicos, seguridad y convivencia ciudadana, así como aspectos de las funciones de los alcaldes municipales y la

necesidad de que los recursos públicos se ejecuten en el marco de eficacia, eficiencia y efectividad y bajo el marco del principio de una planeación y cumplimiento de normas contables y presupuestales

? Fondo de Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Con el artículo 122 de la Ley 418 de 1997, se crea el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en adelante el FONSECON, cuya naturaleza es la de una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuenta, cuyo objeto o finalidad será de garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial, por lo tanto los recursos serán invertidos en gastos que propicien por la seguridad, y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

Ahora bien, aquellos recursos que fueren recaudados por las entidades territoriales y obedezcan al mismo concepto del 5% sobre contratos de obra pública deben ser invertidos en un “Fondo-Cuenta Territorial”, en adelante FONSET, y destinados para adquirir bienes o servicios relacionados con:

“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.”[\[1\]](#)

En reglamentación de la citada ley, fue expedido el Decreto 399 de 2011, compilado por el Decreto 1066 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*”, el cual dispone la obligatoriedad de crear en territorios los FONSET[\[2\]](#), los cuales al igual que FONSECON, son cuentas especiales sin personería jurídica y con representación directa por parte de los alcaldes o gobernadores, quienes pueden delegar la administración de estos recursos en sus secretarios de gobierno[\[3\]](#).

En cuanto a la destinación de los recursos FONSET, deben ser objeto de gasto prioritario en programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, permitiéndose hacer uso en gastos operativos, logísticos y de administración estrictamente necesarios para la formulación, diagnóstico, diseño, aprobación,

implementación, desarrollo y evaluación de los programas y proyectos, sin superar el 1.5% del Plan Anual de Inversiones a que se refiere el artículo 2.7.1.1.16 del mismo decreto

Para finalizar, es importante anotar que las entidades territoriales podrán realizar aportes voluntarios a FONSET, de otras fuentes de recursos los cuales serán destinados para financiar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia[4].

? De la contribución especial de FONSECON del 5% sobre contratos de obra pública

El artículo 120 de la Ley 418 de 1997, consagró la contribución de obra pública, en los siguientes términos:

[...ARTÍCULO 120. Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006. Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición...]

El mencionado artículo fue prorrogado por el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, la Ley 1421 de 2010 y convertido en legislación permanente mediante el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1738 de 2014; norma que actualmente regula la contribución especial sobre los contratos de obra pública, así:

[...Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.

Se causará el tres por ciento (3%) sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones...].

En complemento a lo descrito, vale la pena el referirse al análisis de constitucionalidad realizado a la Ley 1106 de 2006, por parte de la Corte Constitucional, en sentencia C-1153 de 2008, expediente D-7310, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, en donde se interpretó el artículo 6 de la norma citada, en especial, respecto al alcance de “contratos de obra pública” así:

[...A juicio de la Sala cuando la norma acusada expresamente prescribe que la contribución que regula se causa por el hecho de suscribir “contratos de obra pública” con “entidades de derecho público” o celebrar contratos de adición al valor de los existentes, no cabe otra interpretación plausible distinta de aquella que indica que el contrato al que se refiere es el definido en el estatuto de contratación a partir de elementos subjetivos, referentes a la calidad pública de la entidad contratante...]

Pues bien, hecha la identificación de cuál es el marco de la contribución especial al FONSECON o FONSET y lo que comprende la destinación de los dineros recaudados dentro de estos fondos cuenta, procederemos a analizar más a fondo aspectos propios a los usos de los recursos del FONSET, facultades del alcalde municipal y comité de orden público.

? Gestión pública territorial, seguridad y convivencia

Además de los principios que orientan la contratación estatal^[5], los servidores públicos y en especial aquellos que tienen poder de decisión u ordenación del gasto, dentro de la administración pública, deben sujetarse a los principios de la función y de las actuaciones administrativas “*debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*”

En virtud de dichos principios, las actuaciones o la gestión que adelante la administración pública, y en el caso presente los alcaldes debe ser transparente y en pro de la mejora continua del servicio público (en condiciones de eficacia, eficiencia y efectividad), en temas de convivencia y seguridad no se exceptúa de dicho actuar, por cuanto en él radica las funciones de ordenador del gasto, cabeza de la actuación administrativa a nivel municipal, primera autoridad de policía del municipio, y ejecutor de las órdenes impartidas por el presidente de la república en temas de orden público.

Igualmente el jefe de la entidad territorial, debe actuar con celeridad y no incurrir en procedimiento no previstos, acudiendo a los mecanismos y normas existente, adelantando los tramites o pasos estrictamente necesarios como son avales o revisiones ante los órganos competentes.

Así mismo, en ejercicio de dichas funciones, el gerente público municipal debe realizar un ejercicio de planeación a nivel presupuestal y estratégico que obedezca a la concertación, participación y priorización de objetivos. Un ejemplo de ello lo observamos en el Decreto 1066, donde se hace relación al Plan Anual de Inversiones[6] que es definido por el jefe territorial.

[...Artículo 2.7.1.1.15. Asignación de Recursos de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana. *Los recursos de los FONSET se deben destinar prioritariamente a los programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la política integral de seguridad y convivencia ciudadana, la cual deberá articularse con la política de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno Nacional.*

PARÁGRAFO. *El FONSET podrá destinar recursos a gastos operativos, logísticos y de administración, que sean estrictamente necesarios, para la formulación, diagnóstico, diseño, aprobación, implementación, desarrollo y evaluación de los programas y proyectos. En ningún caso estos gastos podrán superar el 1,5% del Plan Anual de Inversiones definido por el respectivo Gobernador o Alcalde...]*

Ahora bien, teniendo en cuenta lo indicado, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional de Colombia expidieron un documento guía para los gerentes de las entidades territoriales con el fin de ser como documento orientador respecto al marco normativo y jurisprudencial en materia de convivencia y seguridad,[7] del cual se citan los siguientes conceptos que ayudaran a la entidad peticionaria a dar un marco de acción para la contratación a realizar:

[...1.1. Orden público

La Corte Constitucional en su sentencia C-225/17 indica que “el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana”. Definición que amplió recientemente en la sentencia C-204/19, en la que explica:

Por oposición, el orden público es un asunto de interés general que se define como la reunión de los valores necesarios para que sean posibles la convivencia social y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana: la seguridad pública, la tranquilidad pública y la sanidad medioambiental, concepto más amplio y exigente que el de salubridad, ya que involucra el concepto de desarrollo ambientalmente sostenible.

El mantenimiento del orden público es, en este sentido, una función estatal o pública que, con el fin de garantizar la convivencia y la vigencia de los derechos de las personas, introduce limitaciones necesarias, razonables, proporcionadas y no discriminatorias al ejercicio de estos, a través de, según el caso, el ejercicio de la función legislativa o de la función administrativa. Así, esta función pública puede materializarse en la expedición de normas generales o individuales o en su aplicación o en la gestión material o concreta del orden público (S. C-204/19)

1.2. Convivencia

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana¹ (Ley 1801 del 29 de julio de 2016) define convivencia como la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico (art. 5º).

Sus categorías jurídicas son (CNSCC, 2016, art. 6º):

1. **Seguridad:** *Garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional.*
2. **Tranquilidad:** *Lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos.*

(...)

1.3. Seguridad

Se entiende como la acción de garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional (CNSCC, 2016, art 6º). Se aborda desde cuatro ámbitos

- **Seguridad nacional:** *Esfuerzo nacional concertado para prevenir los ataques terroristas, reducir las vulnerabilidades a estos, atender desastres naturales y otras emergencias (MFRE-022).*
- **Seguridad pública:** *Actividades de prevención, detección y neutralización frente a amenazas del crimen organizado y delitos nacionales, transnacionales e internacionales*

que atenten contra las condiciones de bienestar del ciudadano, la prosperidad de las comunidades, la infraestructura y servicios asociados al Estado, incluyendo los recursos naturales (MFRE-02).

- **Seguridad ciudadana:** Actividades de prevención, inteligencia, investigación criminal y control de delitos y comportamientos contrarios a la convivencia encaminadas a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, la protección del ambiente y la salud pública, para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.
- **Seguridad personal:** “El derecho a la seguridad personal es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar estos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad” (sentencia T-719 de 2003). La Unidad Nacional de Protección, con base en estudios técnicos individualizados, justificados y razonables del nivel de riesgo de la persona, es el ente encargado por el Gobierno nacional para la asignación de las medidas de seguridad que se adoptarán...]

Como se observa de los conceptos relacionados, es claro que es una función de los gerentes territoriales (alcaldes y gobernadores) el realizar acciones que propendan a garantizar la seguridad y convivencia de la población de su territorio, ajustando las acciones a seguir de acuerdo a las condiciones o necesidades existentes en cada territorio y teniendo en cuenta que las acepciones de seguridad y convivencia tiene un amplio nivel de dimensiones que permiten el accionar administrativo en diferentes frentes.

? **De las funciones, capacidades y responsabilidades para contratar del alcalde municipal**

En lo que concierne a la capacidad para representar y contratar en las entidades territoriales y propiamente dicho en los municipios, será del alcalde municipal[8], quien además dentro de sus funciones tiene entre otras, la de conservar el orden público dentro de su territorio conforme a los lineamientos que imparta el presidente de la república, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo[9] y ser ordenador del gasto de conformidad con el plan de inversión y el presupuesto.

Es de anotar que dentro de las funciones de administración con que cuentan los alcaldes y gobernadores, está la de ordenación del gasto que debe tener en cuenta para su ejecución,

la de obedecer los principios que rigen la función administrativa[10] y en caso de aplicar el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, serán exigibles igualmente los de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva[11], así como dar cumplimiento a las normas presupuestales y contables que le atañen, pues en caso de no existir obediencia a las normas de origen constitucional, legal o reglamentario podrá ser responsable por el incumplimiento de estas[12].

Ley 80 de 1993

[...ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

(...)ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA

(...) 3o. Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continúa y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.

4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso...]

Del Decreto 1066 de 2015

[...Artículo 2.7.1.1.16. Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. *En cada departamento, distrito o municipio, el Gobernador o Alcalde respectivo deberá formular una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que contemple los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente con los representantes de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial a nivel territorial. Esta política se articulará con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el Gobierno Nacional y deberá ser aprobada por el respectivo Comité Territorial*

de Orden Público

Artículo 2.7.1.1.18. Funciones de los Comités de Orden Público. Son funciones de estos Comités:

1. *Coordinar el empleo de la fuerza pública en el marco de formulación de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana que se articulará con la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno Nacional.*
2. *Coordinar la implementación de los planes integrales de seguridad.*
3. *Aprobar los planes integrales y programas de seguridad y convivencia ciudadana, atendiendo las necesidades de seguridad en cada jurisdicción, en el marco de lo establecido en este decreto y de las políticas integrales de seguridad y convivencia*
4. *Recomendar al Gobernador o Alcalde, los programas y proyectos que se ejecutarán en la respectiva anualidad y se prioricen las inversiones que se requieran para dar cumplimiento a la política integral de seguridad y convivencia ciudadana.*
5. *De acuerdo con lo anterior, preparar, para aprobación del Gobernador o Alcalde el Plan Anual de Inversiones del fondo cuenta.*
6. *Evaluar y determinar la necesidad de gestionar ante las autoridades competentes la implementación del Sistema SIES en la respectiva jurisdicción y efectuar seguimiento al mismo...].*

Con base en estos principios y en especial en el de planeación que si bien no se señala de manera expresa[13], el cual se ha considerado a nivel jurisprudencial y doctrinal que se desprende del mismo principio de economía como bien lo expone Amaya C. (2016). Es en desarrollo del principio de planeación que las entidades deben identificar las necesidades de contratación, beneficiarios, sector económico que oferta el servicio o bien a adquirir, el presupuesto requerido, el nivel de oferta y demanda y posibles oferentes, las características adicionales del servicio o bien como vida útil del producto, riesgos y garantías que pueden soportar la realización de siniestros etc.

Planeación que se ve reflejada en el análisis del sector y estudios previos y de necesidad, conforme lo exige la misma ley 80 de 1993 y el Decreto 1082 de 2015 y se ejemplifica de manera detallada en la “*Guía para Elaboración de Estudios del Sector*” de Colombia Compra Eficiente.[14]

Decreto 1082 de 2015:

[...Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. *La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.*

(...)Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. *(Modificado por el artículo 1 del Decreto 399 del 13 de abril de 2021). Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

1. *La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
 2. *El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
 3. *La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.*
 4. *El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.*
 5. *Los criterios para seleccionar la oferta más favorable*
 6. *El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.*
 7. *Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el proceso de contratación.*
 8. *La indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial.*
- El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía”...]*

A manera de síntesis, podemos indicar que el 1066 de 2015 dispone que el alcalde municipal formulará la Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana - PICS, que contemple los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente con los representantes de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial a nivel territorial, quien igualmente deberá definir el Plan Anual de Inversiones, los cuales deben de concordar con políticas y herramientas de planeación y gestión pública como son el Plan Nacional de Desarrollo y la política de seguridad y convivencia ciudadana establecido por el Gobierno Nacional.

Es de anotar que el alcalde municipal, como miembro del Comité de orden público, debe aprobar los programas y proyectos que serán ejecutados para el desarrollo de la Política integral de seguridad y convivencia ciudadana, teniendo en cuenta los preceptos normativos de tipo presupuestal y contable aplicables a la administración pública.

En temas de normas contables, y que pertenecen al Régimen de Contabilidad Pública(en adelante RCP), de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas[15], podemos indicar que las mismas regulan aspectos que delimitan las acciones adelantadas por las entidades respecto a los recursos que ellas ejecutan, y que se relacionan con la obligación de rendir cuentas sobre el cumplimiento de metas y la gestión adelantada dentro del marco de los principios de la función administrativa.

Respecto al RCP podemos señalar que permite la presentación preparación, presentación y conservación de la información contable de las entidades contables públicas, instaurando criterios y prácticas contables para que estas lleven una mejor administración y control de los recursos públicos y así cumplir con los cometidos estatales. [16]

- Ahora bien, si partimos de que las entidades contables públicas buscan el cumplimiento de los fines estatales, de que trata la Constitución Política de Colombia, y que para ello deben ejecutar de forma eficiencia los recursos públicos, sus actuaciones deben de ser objeto de control, responsabilidad y transparencia. Control que es realizado por la misma entidad y por otras entidades de diferente naturaleza, así como de la misma ciudadanía y a la cual se debe de permitir el acceso de información veraz, clara y permitente, remitiendo los reportes o informes a que haya lugar, como parte de esa rendición de cuentas a la cual esta obligados. [17]

- La rendición de cuentas desde el punto contable, permite a las entidades contables públicas el mejor su gestión pública, pues con ello le permite al gerente público la toma de decisiones o reajustar sus metas o planes de ejecución presupuestal de acuerdo a los resultados obtenidos en un período determinado. Es en ese orden que se permitirá a este tipo de entidades, el determinar su patrimonio público, gestionar de manera eficiente los recursos y su sostenimiento en el tiempo, tener una producción de servicios y bienes sostenible, diseño y aplicación de políticas fiscales, soporte para la solicitud de asignación presupuestal y genera una herramienta para el control interno y externo de la actuaciones administrativas. [18]

Realizada una breve reseña de la necesidad, beneficios y obligaciones de que las entidades contables públicas lleven un registro de sus entradas y salidas o de asignaciones y gasto, por

decirle de manera general y a manera de conclusión podemos indicar que cada entidad debe llevar un registro contable de los ingresos y egresos que tenga, de manera que permita identificar el cumplimiento de metas institucionales y un adecuado control posterior, el cual debe ser concordante con una planeación presupuestal, la cual se ve reflejada en las diferentes herramientas a las cuales hemos hecho referencia.

? **Comités territoriales de orden público**

Es necesario el indicar que el Decreto 1066 de 2015, dispone que existirá un Comité territorial de Orden Público, el cual estará integrado por distinto representante o delegados de la fuerza militar, de policía, unidades especiales como son la Unidad Nacional de Protección, Unidad Administrativa Especial de Migración, Fiscalía y el representante legal de la entidad territorial (alcalde o gobernador)^[19]. Comité que se encargará de “*estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la destinación de los recursos apropiados para los FONSET*”, por lo que tiene dentro de otras, como función la “*4. Recomendar al Gobernador o alcalde, los programas y proyectos que se ejecutaran en la respectiva anualidad y se prioricen las inversiones que se requieran para dar cumplimiento a la política integral de seguridad y convivencia ciudadana*” e igualmente la de “*preparar, para aprobación del Gobernador o alcalde el Plan Anual de Inversiones del fondo cuenta*”, así como aprobar la Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Por lo indicado, solo podemos concluir en este aspecto, que para la ejecución de recursos FONSET es necesario la existencia de manera previa, la política integral de seguridad y convivencia ciudadana PICS aprobada y que la contratación que se realice sea objeto de revisión previa por el Comité territorial de Orden Público, órgano que igualmente aprobará la destinación presupuestal.

4. Conclusiones

De acuerdo a lo expuesto, y teniendo en cuenta que la petición elevada la interpretación de esta oficina, concluye con las respuestas a sus interrogantes así:

- *“una vez aprobados los programas del plan, su plan financiero y su plan Operativo Anual, es necesario que el Comité de Orden público, debe autorizar cada ejecución, aunque esta ya se encuentra proyectada tanto en tiempo, recursos y programas en el PISCC”.*

Respuesta:

Los recursos recaudados por la contribución especial del 5% del valor de los contratos de obra pública, y creado a través de la Ley 418 de 1997, tienen una destinación específica, cuya ejecución será prioritaria en aspectos de amplio espectro como son programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la cual será presentada por el representante legal de la entidad territorial (alcaldes o gobernadores) y aprobada por el Comité Territorial de Orden Público, siendo este último quien recomendará cuales proyectos o programas serán objeto de ejecución durante la anualidad fiscal.

Es importante resaltar que la contratación que se realice con estos recursos, debe ir acompañado de las funciones propias del alcalde municipal o del gobernador del departamento, como ordenador del gasto dentro de su jurisdicción, conforme lo dispone la norma constitucional y la Ley 80 de 1993, con las responsabilidades que por sus decisiones pueda acarrear y su finalidad será para la conservación de la Seguridad y Convivencia Ciudadana o la preservación del orden público, y previo a la existencia de un análisis de necesidad y conveniencia, que debe ser elaborado desde la misma entidad ordenadora del gasto, y en el caso de recursos FONSET, ser previamente debatidos y aprobados en el marco del Comité Territorial de Orden Público.

Comités Territoriales de Orden Público que serán los encargados de estudiar, aprobar, hacer seguimiento, definir la destinación y el orden de prioridad de ejecución de los recursos apropiados para los FONSET, sin perder de vista que la destinación específica y prioritaria es dar cumplimiento a las Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, articulada con la política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana, así como en el fortalecimiento de la gobernabilidad local y para ello podrá si a bien lo estiman el reglamentar las forma de sesionar o inclusive el requerir aprobar la ejecución de cada proyecto o futura contratación o convenio a realizarse, independientemente que haya sido tratado un programa o proyecto de inversión de manera previa.

- *Cuando los recaudos del FONSET superan o son menores a los proyectados en el PISCC, ¿cuál es el procedimiento para ajustarlo en su parte financiera?*

Respuesta:

Los recursos del FONSET solo podrán ejecutarse si existe un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISCC, tal como lo establece el artículo 119 de la Ley 418 de 1997, junto con el Plan Anual de Inversiones – PAI, el cual, dentro del FONSET se constituye

en el vínculo entre el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISCC y el Sistema Presupuestal de cada entidad territorial, toda vez que es el instrumento de programación de la inversión anual en el que se relacionan los proyectos de inversión clasificados, de acuerdo con las estrategias o líneas de acción PISCC.

En ese orden, es debemos indicar que el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISCC al ser solo un instrumento, es sujeto de modificación de acuerdo a las necesidades regionales de seguridad y convivencia, e igualmente al presupuesto disponible, que si bien también es objeto de proyección a través del plan anual de inversión, puede sufrir cambios e igualmente debe ajustarse

En cuanto al procedimiento para modificar la proyección de los recursos a destinarse por proyecto de acuerdo a la existencia real de dineros en el FONSET, esto corresponderá inicialmente al alcalde municipal, quien tiene la función de formular el PISCC y al Comité Territorial de Orden Público el de aprobar los proyectos y programas que ejecutarán esa política, y aprobará el presupuesto disponible y la destinación del mismo, conforme a los criterios que han sido expuesto de manera amplia en el presente concepto

Para finalizar informamos que el Grupo de Seguridad Territorial y Convivencia Ciudadana de la Dirección de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gobierno, presta Asistencia técnica a las entidades territoriales en la definición y aplicación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia Ciudadana y Asesoría y asistencia técnica a las autoridades locales en el diseño, formulación e implementación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC[20], por lo que en caso de requerir mayor orientación podrá dirigirse de manera directa a esta dependencia.

5. Naturaleza del concepto

La consulta se absuelve en los términos del artículo 28 del CPACA, subrogado por el artículo 1° de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, en virtud del cual los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio orientador.

Atentamente,

Albeiro David Espitaleta Lorduy
Director (E) – Oficina Asesora Jurídica
Ministerio del Interior

[1] Ver artículo 122 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 7 de la Ley 1421 de 2010

[2] Ver Artículo 7.1.1.9 del Decreto 1066 de 2015

[3] Ver Artículo 7.1.1.10 del Decreto 1066 de 2015

[4] Ver artículo 7.1.1.13 del Decreto 1066 de 2015

[5] Ver artículos 24 a 26 de la Ley 80 de 1993 y artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018, en los cuales se consagra la obligación de las entidades estatales de aplicar los principios que rigen la contratación administrativa y la función administrativa, siendo principios de la contratación estatal, los de transparencia, economía, responsabilidad y selección

[6] El Plan operativo Anual de Inversión, es un instrumentos de gestión pública, que de conformidad con lo establecido en el Decreto 111 de 1996, hace parte del sistema presupuestal (art. 6) y debe señalar los proyectos de inversión clasificados en “ sectores, órganos y programas”, guardando relación con el Plan Nacional de Desarrollo

[7] Ver documentos “*Conceptos normativos de la gestión pública territorial para la convivencia y la seguridad*”, Ministerio del Interior y Policía Nacional de Colombia, 2020, Colombia, ISBN: 978-958-8460-11-6.

[8] Ver artículos 314 y 315 de la CP.

[9] En concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución política que define cuales son los fines del estado, dentro del cual se encuentra el de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

[10] Ver artículo 209 de la C.P. el cual dispone que la función administrativa está al servicio del interés general y que consagra como principios constitucionales para el desarrollo de dichas funciones los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

[11] Ver artículos 23 a 26 de la Ley 80 de 1993 y artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 adicionado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018.

[12] De conformidad con lo previsto por el artículo 6 de la P. y artículo 26 de la Ley 80 de 1993, del cual citamos su numeral 5: “*La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal*”.

[13] Amaya, (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. Revista Via Iuris, 20, pp. 105-119.

[14] Guía para la Elaboración de Estudios de Sector, versión G-EES-02 “La función de compras debe estar orientada a satisfacer las necesidades de la Entidad Estatal y a obtener el mayor valor por el dinero público. En consecuencia, la Entidad Estatal debe entender claramente y conocer: (a) cuál es su necesidad y cómo puede satisfacerla; (b) cómo y quiénes pueden proveer los bienes, obras y servicios que necesita; y (c) el contexto en el cual los posibles proveedores desarrollan su actividad”

https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_elaboracion_estudios.pdf

[15] Artículos 1 y 2 de la Resolución 533 de 2015

[16] Ver numerales 34 a 36 del Plan General de Contabilidad Pública

[17] Ver numerales 39 a 41 y 79 a 82 del Plan General de Contabilidad Pública, en concordancia con la Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y artículo 48 a 57 de la Ley 1757 de 2015

[18] Ver numerales 87 a 95 del Plan General de Contabilidad Pública

[19] Ver artículo 2.7.1.1.16 a 2.7.1.1.18 del Decreto 1066 de 2015.

[20] Tomado de <https://www.mininterior.gov.co/grupo-de-seguridad-territorial-y-convivencia-ciudadana/>

Elaboró: Luis Alfonso Pintor Ospina

Revisó: Jeannette Patricia Muñoz Nieto

Aprobó: Albeiro David Espitaleta Lorduy

OFICINA