

Al responder cite este numero:

RESPUESTA OFICIAL EXT_S22-00062295-PQRSD-052242-PQR

Bogotá, D.C. 25/08/2022.

Para verificar la autenticidad del documento ingrese [AQUÍ](#) y digite el código de consulta **7165594222179143204** o escaneeé con su celular el código QR que se registra a continuación.

Señora

SULI CLARET SAMBONI

su_li_sam@hotmail.co

Carrera 27 N° 5 - 58

Popayán, Cauca



Asunto: Concepto sobre funciones de alcalde municipal dentro del Comité Territorial de Orden Público. PQRSD-052242 –PQR del 28 de junio de 2022.

Respetada señora Suli,

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-052242 -PQR del 28 de junio de 2022, la señor Suli Samboni solicita “*Concepto*” sobre

[... ¿El alcalde como autoridad administrativa puede presentar proyectos tendientes a la seguridad y convivencia ciudadana ante el comité territorial de orden público?.

¿El Alcalde Municipal, siendo miembro del comité puede votar, sobre el proyecto que él

mismo presentó en beneficio de la seguridad y convivencia ciudadana?...]

De lo anterior se observa que la petición se enfoca principalmente las funciones del alcalde municipal dentro del Comité territorial de Orden público y imitantes de este dentro del mismo. por lo que que la respuesta se desarrollará en el siguiente orden:

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 aspectos relevantes que permitirán al peticionario una mayor dimensión respecto a la concepción de orden públicos, seguridad y convivencia ciudadana, también se abordarán las funciones de los alcaldes desde el ámbito del gasto público, planeación y responsabilidades, y la ejecución del gasto en el marco de eficacia, eficiencia y efectividad; terminando con un análisis del Comité de Orden Público, conclusiones y las repuestas a las preguntas planteadas

• 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 al detalle sobre las funciones, capacidades y responsabilidades de los alcaldes.

- **De las funciones, capacidades y responsabilidades para contratar de alcaldes 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[5], 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[6] 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[7] 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[8], 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[9].

Ley 80 de 1993

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:

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. Coordinar la implementación de los planes integrales de seguridad.

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 ciudadana.

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.

De acuerdo con lo anterior, preparar, para aprobación del Gobernador o Alcalde el Plan Anual de Inversiones del fondo cuenta.

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[10], 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.[11]

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 será formulado por el Alcalde municipal, 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.

• **Del conflicto de interés**

Abordaremos de manera sucinta la norma general que regula el Conflicto de Interés. En primer lugar se encuentra el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el cual se establece en sus artículos 11 y 12 el conflicto de interés y cuál es su procedimiento, así como el de recusación y en segundo lugar encontramos la Ley 1952 de 2019, que en su artículo 44 dispone que:

[...1...Artículo 44. Conflicto de intereses. Todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.

Cuando el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un interés particular y directo del servidor público deberá declararse impedido...]

Es importante tener en cuenta que la definición del conflicto de interés no es clara, por lo que ha sido planteada a nivel jurisprudencial, como es el caso del Consejo de Estado, en concepto No 1572 de abril 28 de 2004 de la Sala de Consulta de Servicio Civil en donde se expresa aspectos esenciales para identificar la existencia de un conflicto de interés, dentro de los cuales podemos concluir que está la existencia de un interés directo del servidor público de obtener un beneficio para sí o para un pariente (inclúyase cónyuge, compañera permanente) y la posible afectación del interés general, afectando en ese orden el principio de transparencia que debe respetar y acatar todo servidor público en el ejercicio de sus funciones[12]

A continuación hacemos cita del concepto referenciado:

[...2. El conflicto de intereses. Es una institución de transparencia democrática que por su alcance y fundamento debe analizarse en forma concreta.

2.1 Noción. *En términos generales es aquella cualidad de concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla.*

2.2 Finalidad. *El instituto del conflicto de intereses trata de impedir que prevalezca el interés privado del congresista sobre los intereses públicos, el cual, prevalido de su influencia, podría obtener provechos indebidos para sí o para terceros, es decir, evitar favorecer intereses que no sean los relativos al bien común o que la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares. Se trata así de un asunto inherente al fuero interno del congresista, a un aspecto esencialmente subjetivo, el que de existir y no ser manifestado conforme al reglamento, da lugar a la recusación.* ⁴

2.3 Fundamento. *De allí que el fundamento del impedimento radica en que: a) el conflicto de interés afecta la transparencia de la decisión - para el caso, la motivación del voto -. En efecto, en toda decisión siempre debe haber, **en forma inequívoca**, un solo interés: el interés general de la ley. Por tanto, en caso de conflicto se mezclan el interés privado y el público, con lo cual queda en duda cuál fue el interés dominante. b) En que el impedimento evita que la decisión sea determinada por el interés particular en detrimento del interés público.*

2.4 Necesidad de análisis en cada caso particular: La Sala estima conveniente advertir que el tema, de por sí complejo, requiere para su tratamiento del análisis de cada caso concreto, pues la conducta humana admite de manera necesaria matices y, por tanto, el instituto del conflicto de intereses, al ser del resorte del fuero interno, debe ser valorado con especial cuidado para no vulnerar los derechos del congresista o hacer inanes los alcances de la ley.

3. Requisitos para la configuración del conflicto de intereses en el caso de los congresistas. Como quiera que dicho conflicto se configura por la concurrencia de interés privado e interés público, se hace indispensable tener en cuenta, entre otros, los siguientes requisitos:

3.1 Interés privado concurrente. De acuerdo con lo expuesto, resulta indubitable que este interés debe aparecer en tal forma que comprometa objetivamente la intangibilidad del interés general perseguido, para lo cual la Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones:

a) Existencia: Se configura el interés privado cuando hay “exigencia para la satisfacción de necesidades humanas” - Messineo, Tomo II, p. 10 -, lo cual acontece cuando surgen v. gr.: ventajas o provechos representados en derechos subjetivos, o en ventajas de tipo reparativo positivo (como indemnización por daños o detrimento de derechos) o negativo (reparación de gastos), o de tipo enriquecedor (como ganancias, utilidades, provechos, derechos, etc.), o cuando se refieren a la simple exoneración de desventajas (exoneración de obligaciones, cargas, etc.)

b) Juridicidad: Se da cuando el interés privado, protegible de ordinario, pero con la aptitud de afectar la transparencia, debido a que siendo actual y estando amparado por la ley puede perturbar el ánimo del interesado a actuar en su propio favor. Para ello debe tenerse en cuenta que el interés: **1) Es actual**, cuando se ha adquirido y puede afectarse. De allí que por ausencia de éste requisito **quede excluido el interés futuro.** **2) Es jurídico**, porque se encuentra amparado por la ley. Por tanto es inaceptable interés originado en el roce meramente social (v. gr. el de comunicación o trato) para generar conflicto de interés. y, **3) Es afectable**, cuando puede extinguirse o modificarse el que se tiene. En cambio, no se da cuando el interés es inalienable (v. gr. La vida).

c) Privado: Se da cuando el interés es de naturaleza **particular de manera inequívoca** y, por lo mismo, se descarta cuando se actúa movido por el interés público o general - regulación abstracta en general -. El interés puede ser individual o colectivo, referido en

el primer caso, por ej., a la propiedad particular y, en el segundo, al interés común de los propietarios en una urbanización.

d) Titularidad. *El interés debe radicar en el congresista o en su cónyuge, compañero (a), pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, en el caso bajo estudio.*

3.2 El interés público concurrente en la decisión pertinente. *Para que este interés público concurrente pueda verse menoscabado, también se hace indispensable tener en cuenta aquellos aspectos que puedan afectar que sea el único determinante de la decisión*

En lo que respecta al impedimento que es realizado por los alcaldes o gobernadores, en concordancia con el artículo 66 de la Ley 4 de 1913, será competencia del Presidente de la Republica si designa un empleado de libre remoción o carrera administrativa, debidamente habilitado, para realizar la actuación administrativa que ha sido objeto de impedimento o recusación debidamente aceptada. Designación que tiene el carácter temporal y excepcional como lo ha expresado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 6 de marzo de 2014, a través del radicado número 11001-03-06-000-2014-00049-00 (2203).

• **Gestión pública territorial, seguridad y convivencia**

Además de los principios que orientan la contratación estatal^[13], 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[14] 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,[15] 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 (CNSSCC, 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 (CNSSCC, 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.

En complemento, la seguridad vial va un poco más encaminada a la convivencia, como lo ha reconocido la H. Corte Constitucional^[16] : *“el tránsito es una actividad frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas, El control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito debe entonces ser dúctil, a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración y de las facultades del Legislador para regular el tránsito, debido a su carácter riesgoso”*

• **Comités territoriales de orden público**

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, la interpretación de esta oficina concluye que 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, prorrogada y modificada por las Leyes [548](#) de 1999, [782](#) de 2002, [1106](#) de 2006, [1421](#) de 2010, [1738](#) de 2014 y 1941 de 2018 y reglamentada por el Decreto 399 de 2011 compilado por el Decreto 1066 de 2015 tienen una destinación específica, cuya ejecución será prioritario 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.

De esta manera con los recursos del FONSET y dada la naturaleza y objeto de los mismos, como es la seguridad y convivencia ciudadana, se pueden apoyar proyectos enmarcados dentro de los programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la política integral de seguridad y convivencia ciudadana en el municipio, el cual deberá articularse con la política de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno Nacional.

Es menester el reiterar que, los Comités Territoriales de Orden Público son los encargados de estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la destinación 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.

Por lo tanto, para tener un instrumento a través del cual se pueda ejecutar los recursos del FONSET, es menester contar con 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

Teniendo en cuenta lo expresado las respuestas a los interrogantes planteados de definen a continuación:

1. *¿El alcalde como autoridad administrativa puede presentar proyectos tendientes a la seguridad y convivencia ciudadana ante el comité territorial de orden público?*

Se puede concluir que el alcalde debe de participar dentro de todo el proceso requerido para la ejecución de los recursos del FONSET, desde su etapa de planeación, dentro del cual se incluye la estructuración de las diferentes herramientas de gestión (Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISCC y con el Plan Anual de Inversiones) en los programas o proyectos que puedan requerirse para su ejecución.

2. *¿El Alcalde Municipal, siendo miembro del comité puede votar, sobre el proyecto que él mismo presentó en beneficio de la seguridad y convivencia ciudadana?*

Sí partimos de la concepción de que es posible la presentación de proyectos por parte del alcalde municipal, y que además debe participar de todas las etapas que se requieren para la ejecución de los recursos del FONSET, podríamos en un inicio indicar que es factible que pueda votar dentro del Comité territoriales de orden público, máxime si se encuentra dentro de sus funciones; sin embargo, corresponderá al jefe de la entidad territorial el determinar si

existe o no algún tipo de conflicto de interés o incompatibilidad, que le impida el desarrollar de manera normal sus funciones y así manifestarlo, y en caso de no hacerlo, los demás miembros del comité que consideren que existe un conflicto de interés podrán presentar la respectiva recusación, el cual deberá presentarse ante la autoridad respectiva para su aprobación y posterior designación por parte del presidente de la república como máxima autoridad administrativa.

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 2.7.1.1.9 del Decreto 1066 de 2015

[3] Ver Artículo 2.7.1.1.10 del Decreto 1066 de 2015

[4] Ver artículo 2.7.1.1.13 del Decreto 1066 de 2015

[5] Ver artículos 314 y 315 de la C.P.

[6] 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

[7] 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

[8] 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

[9] De conformidad con lo previsto por el artículo 6 de la C.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”.

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

[11] 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

[12] Ver artículo 26 de la Ley 1952 de 2019

[13] 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 objetiva.

[14] 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

[15] 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

[16] Ver sentencia de la Corte Constitucional Sentencia C-1090 del 2003

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

Elaboró: Luis Alfonso Pintor Ospina

Revisó: Jeannette Patricia Muñoz Nieto

Aprobó: Albeiro David Espitaleta Lorduy