



80112 –

Bogotá, D.C.,

Doctora:  
MARCELA DEL PILAR ARCE HERNÁNDEZ  
Alcaldesa Municipal  
Simacota - Santander

Asunto: Destinación Dineros Fondo Cuenta Territorial.

Respetada Doctora Marcela:

## 1. ANTECEDENTE

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República recibió el 30 de julio de 2013, su solicitud de concepto radicado número 2013ER0079225, mediante el cual se plantea:

*CASO: La Ley 418 de 1997 prevé que en todos los departamentos y municipios del país deben funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de “Fondo Cuenta”, que 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 y actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local. Los recursos que recauden las Entidades Territoriales por este mismo concepto “deberán invertirse por el Fondo – Cuenta Territorial en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones compra de equipo 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.*

*PREGUNTA: ¿Es viable suscribir convenios de Cooperación Interadministrativa entre la Entidad Territorial y la Fuerza Pública, respecto de dineros provenientes Fondo Cuenta Territorial, para realizar adecuaciones tales como remodelación de piscina, áreas de alimentación, descanso de soldados, zonas de juego, adecuación capilla, etc.?*

Adjunta a su escrito, documentación del presupuesto estimado en la cual se observan las áreas a intervenir y los correspondientes valores, en el mismo se lee: “\*Construcción a todo costo de las zonas de descanso de los soldados, en la cual quedaran la tienda del soldado, cafetería y restaurante para los soldados y sus familias, así como la primera piscina de 100 metros con destino a los soldados y sus familias. Por valor de \$585.000.000. (...) \*Zonas húmedas personal suboficiales, incluye zona interior y exterior de la piscina, que comprende 300 ML y

250 MTS, zona de vestier. Por valor de \$120.000.000. \*Baño sacristía. Por valor de \$35.000.000. (...). Valor total del proyecto \$1.442.259.000”

## 2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

En primer lugar, para dar respuesta a sus interrogantes se hace necesario determinar cuál es el sentido o el objeto de la Ley 418 de 26 de Diciembre de 1997, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, para de esta manera determinar su alcance.

En el artículo 1º, 2º y 3º de la Ley 418 de 1997, encontramos el objeto de la norma en comento, así:

**“Artículo 1º.** Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 782 de 2002, Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 1106 de 2006, Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 1421 de 2010. Las normas consagradas en la presente ley tienen por **objeto dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho** y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia.

**Artículo 2º.** Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 782 de 2002, Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 1106 de 2006, Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 1421 de 2010. En la aplicación de las **atribuciones conferidas en la presente ley, se seguirán los criterios de proporcionalidad y necesidad**, mientras que para la determinación de su contenido y alcance, **el intérprete deberá estarse al tenor literal según el sentido natural y obvio de las palabras, sin que so pretexto de desentrañar su espíritu, puedan usarse facultades no conferidas de manera expresa.**

*En el ejercicio de las mismas facultades no podrá menoscabarse el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ni alterar la distribución de competencias establecidas en la Constitución y las leyes y en su aplicación se tendrá siempre en cuenta el propósito del logro de la convivencia pacífica.*

**Artículo 3º.** Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 782 de 2002, Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 1106 de 2006, Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 1421 de 2010. El Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la **convivencia pacífica, la protección de los derechos y libertades de los individuos** y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real y a proveer a todos de las mismas

*oportunidades para su adecuado desenvolvimiento, el de su familia y su grupo social.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

Una vez establecido el objeto de la Ley 418 de 1997, se hace necesario observar las normas referentes a los Fondos de Seguridad Nacional “Fondos – Cuenta”.

El artículo Artículo 119 de la Ley 418 de 1997, modificado por el art. 6, Ley 1421 de 2010, prevé:

**“Artículo 119:** *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.*

**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.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

A su vez el artículo 122 de la misma Ley, en el inciso 2º, modificado por el art. 7, Ley 1421 de 2010, señala:

*“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.** (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Aunado a lo anterior, el Decreto 399 de 14 de febrero 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 sus artículos 15, 16 y 17, prescribe:

**“Artículo 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.

**Artículo 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 17. Comités Territoriales de Orden Público.** En cada departamento, distrito o municipio, habrá un Comité Territorial de Orden Público encargado de estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la destinación de los recursos apropiados para los FONSET. **La destinación prioritaria de los FONSET será dar cumplimiento a las Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, articulada con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana.**

El Comité estará integrado, de acuerdo con la representación de fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial que operen en el respectivo departamento o municipio, por el Comandante de la Guarnición Militar o quien haga sus veces o su delegado, el Comandante de la Policía, el Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o su delegado operativo, el Director Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, el

*Gobernador o el Alcalde Municipal, según el caso o como su delegado el Secretario de Gobierno o quien haga sus veces, quien lo presidirá.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

Así mismo y con el fin de entender la política que deben tener los FONSET, en atención a las normas citadas anteriormente, se hace necesario observar la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formuló el Gobierno Nacional, para el periodo 2010-2014, la cual se señala a continuación:

**“OBJETIVO GENERAL:**

*Proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y la sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia.*

*Este objetivo se logrará mediante la reducción de la incidencia general de la criminalidad, del número de homicidios, de los delitos y contravenciones relacionados con la convivencia, del miedo de los ciudadanos a ser víctimas del crimen y del aumento de la judicialización y condena de los delincuentes violentos.”<sup>1</sup>*

**“OBJETIVOS ESPECIFICOS:**

*Para alcanzar el objetivo general, se han identificado siete específicos, que a su turno establecen unos lineamientos generales para la implementación:*

- 1. Reducir las probabilidades de inicio de carreras criminales y la reincidencia de los victimarios, y dificultar la comisión del delito, en especial de alto impacto.*
- 2. Mejorar la presencia y respuesta de la policía, así como su capacidad disuasiva y de control social, de investigación criminal y desarticulación de redes criminales.*
- 3. Incrementar la judicialización y la condena de los responsables del delito, la orientación y atención a víctimas de delitos graves, y las resocializaciones viables.*
- 4. Lograr comportamientos sociales colectivos de apego a la ley que favorezcan la convivencia social y la resolución pacífica de las diferencias y los conflictos.*
- 5. Concientizar a los ciudadanos de sus responsabilidades como miembros de la sociedad en la lucha contra el delito y su papel activo dentro de la comunidad.*
- 6. Lograr decisiones de política pública a partir de un mejor sistema nacional de información del delito, y el estudio y evaluación de las políticas sobre el tema.*

---

<sup>1</sup> Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, pág. 6.

7. *Facilitar la labor de las autoridades en la lucha contra el delito por medio de la adecuación del régimen penal y las disposiciones sobre convivencia ciudadana.*<sup>2</sup>

Finalmente, es necesario poner de presente que el legislador previó la posibilidad de realizar interpretaciones extensivas de las normas sub examine, por lo que fue enfático al afirmar en el artículo 2º ibídem, que *“En la aplicación de las atribuciones conferidas en la presente ley, se seguirán los criterios de proporcionalidad y necesidad, mientras que para la determinación de su contenido y alcance, el intérprete deberá estarse al tenor literal según el sentido natural y obvio de las palabras, sin que so pretexto de desentrañar su espíritu, puedan usarse facultades no conferidas de manera expresa”*.

De conformidad con la normatividad citada en precedencia, podemos colegir que los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales (FONSET), funcionan como cuentas especiales sin personería jurídica, administrados por el gobernador o el alcalde, según el caso como un sistema separado de cuentas, cuyo objetivo es realizar gastos destinados a generar un ambiente que **propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, garantizando la preservación del orden público**.

La Seguridad, la Convivencia pacífica y la preservación del orden público son las prioridades nacionales y es deber del Gobierno Nacional, en coordinación con las autoridades territoriales, velar porque los recursos del FONSECON y los FONSET se asignen de manera adecuada, y contribuyan de manera efectiva al mejoramiento de **la seguridad y la convivencia ciudadana y a la recuperación del orden público**.

Es decir que cuando las normas hacen alusión a la seguridad ciudadana y a la convivencia pacífica, lo hacen bajo el contexto del mantenimiento del orden público y la búsqueda de la paz, de conformidad con el objetivo de la Ley 418 de 1997, el cual se observa en el artículo 1º, así *“dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia”*.

Ahora bien el artículo 122 de la Ley 418 de 1997, establece la destinación específica que debe darse a estos dineros y aunque habla de *“reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones”*, este aparte de la norma no debe ser observado de manera aislada, sino que por el contrario al revisarlo de manera conjunta con las demás normas que regulan lo concerniente a los FONSET, se colige que estos dineros no pueden ser invertidos en la remodelación de las sedes sociales de los militares y sus familiares, ya que como se ha dicho de manera reiterada a lo largo

---

<sup>2</sup> Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, pág. 7.

de este escrito, los rubros del “Fondo –Cuenta” **deben** ser destinados a fortalecer los programas de seguridad y no podrán destinarse a atender necesidades diferentes a las regionales y locales en materia de seguridad de cada jurisdicción, por lo cual la inversión planteada esta a todas luces fuera del contexto normativo.

### **3. CONCLUSIÓN.**

Así las cosas, este ente de Control considera que los recursos correspondientes al FONSET, de acuerdo con la ley 418 de 1997, ley 1421 de 2010, Decreto 399 de 2011 y la Política, Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Gobierno Nacional 2010-2014, no pueden ser invertidos adecuaciones tales como remodelación de piscina, áreas de alimentación, descanso de soldados, zonas de juego, adecuación capilla, etc., ya que estos dineros deben ser invertidos en la seguridad, convivencia ciudadana y recuperación del orden público dando cumplimiento a las Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, de la Entidad Territorial y del Gobierno Nacional.

### **4. ALCANCE DEL CONCEPTO.**

Los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>3</sup>, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *“sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General”*<sup>4</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales *“respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General”*<sup>5</sup>, y las presentadas por la ciudadanía respecto de *“la consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República”*<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>4</sup> Art. 43, numeral 4 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>5</sup> Art. 43, numeral 5 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>6</sup> Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000.

En este orden, mediante su expedición se busca “orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal”<sup>7</sup> y “asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten”<sup>8</sup>.

Recordamos finalmente que conforme al art. 43 del Decreto Ley 267 de 2000, es la Oficina Jurídica una dependencia asesora, por lo que los conceptos que emite carecen de fuerza vinculante, según el carácter que les atribuye el art. 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Le informamos además que puede conocer y consultar los conceptos que, con relación a este y otros temas, ha proferido la Oficina Jurídica, visitando el enlace normatividad - conceptos de nuestro portal institucional: <http://www.contraloriagen.gov.co>.

Cordial saludo;

GERMAN SILVA GARCIA  
Director Oficina Jurídica (e)

Proyectó: Lilibeth Lozada Roza, Profesional Universitario, grado 01  
Radicado: 2013ER0079225.

---

<sup>7</sup> Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000.

<sup>8</sup> Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000.