



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

Cartagena de Indias D.T y C, 31 julio de 2021.

Doctor.

FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA

Presidente de Comisión Segunda o de Presupuesto
Concejo Distrital de Cartagena.
Ciudad.

REFERENCIA: "POR EL CUAL SE CREA EL FONDO TERRITORIAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA EN EL DISTRITO DE CARTAGENA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Cordial Saludo,

Cumpliendo con el deber asignado por la Mesa Directiva de la Corporación, nos permitimos presentar Ponencia de Primer debate al Proyecto de Acuerdo de la referencia, **POR EL CUAL SE CREA EL FONDO TERRITORIAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA EN EL DISTRITO DE CARTAGENA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

El Proyecto de Acuerdo fue radicado por la administración Distrital ante esta Honorable Corporación el día 26 de junio de 2021. La Presidencia de la Corporación, conforme a las disposiciones del Acuerdo 014 del 2018, designó como ponentes a los concejales David Bernardo Caballero Rodríguez (C), Gloria Isabel Estrada Benavides, Luder Miguel Ariza Sanmartín.

El presente Proyecto de Acuerdo se le realizó la audiencia pública el viernes, 09 de julio de 2021, la cual contó con la participación de la ciudadanía. Tal como se acostumbra en la corporación edilicia se convocó a la comunidad para que hiciera uso de este espacio, con el propósito de enriquecer el estudio y debate del presente proyecto de acuerdo. Se reporto la inscripción de cuatro (04) ciudadanos, a saber: Guillermo Caraballo, Valeria Sarmiento, Diomedes Ortega y Edgardo Enrique Diaz Montes. Contó con la intervención del Secretario del Interior en representación de la Administración, y los honorables concejales.

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

1) Fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios

El proyecto de Acuerdo que ahora se somete a consideración del Concejo Distrital de Cartagena de Indias, está fundado en una serie de normas de rango constitucional, legal y reglamentaria.

Marco constitucional

Entre las normas constitucionales que justifican la emisión del presente proyecto de Acuerdo, están:

Que el artículo 209 de la Constitución Política dispone: "que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...)".



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

Tenemos que el artículo 313 de la *Constitución Política* soporta en cabeza de los concejos, la facultad de Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio; Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

A su vez, el artículo 315 pone en cabeza del Alcalde, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República; Dirigir la acción administrativa del municipio; Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

La Constitución de 1991 determinó, de manera clara, que el Presidente, los gobernadores y los alcaldes son los responsables del "manejo del orden público" en sus respectivas jurisdicciones, lo que incluye, desde la seguridad de los ciudadanos frente a cualquier hecho que pueda afectar su vida, integridad, bienes y honra, tal y como lo establecen los artículos 189, 296, 303, 315 y las leyes que existen para tal fin.

Marco Legal

Por su parte, la Ley 418 de 26 de diciembre de 1997, en su artículo 119, modificado por el artículo 6 de la Ley 1421 de 2010, dispone que en todos los departamentos y municipios del país deberán funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de "fondo cuenta", que serán administradas por el gobernador o por el alcalde, según el caso, o por el Secretario del Despacho en quien se delegue la responsabilidad de ejecutar acciones tendientes a mantener la seguridad y el orden público.

En el artículo 120 de la misma norma, modificado por el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, crea la *contribución especial* como una nueva fuente de financiación en la nación con destino a los Fondos de Seguridad Territorial.

A su vez, el artículo 131 dispone que la ley tendrá una vigencia de dos (2) años a partir de la fecha de su promulgación.

En la Ley 548 de 1999, proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 por el término de tres (3) años, contados a partir de su sanción.

Ley 782 de 23 de diciembre de 2002: El artículo 46 proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 540 de 1999, por el término de cuatro (4) años a partir de la fecha de su promulgación.

Ley 1106 de 22 de diciembre de 2006: modifica la Ley 418 de 1997, en lo que guarda relación a la Contribución Especial, y dispone una vigencia de cuatro (4) años que proroga las disposiciones anteriores en cuanto a la creación de los fondos cuentas territoriales.

Ley 1421 de 21 de diciembre de 2010: Por medio de la cual se proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, le otorga una vigencia de cuatro (4) años a partir de la fecha de su promulgación.

Por medio del Decreto Nacional No. 399 de 2011, se reglamenta la Ley 1421 de 2010 y regula el funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

Ciudadana y los Fondos de Seguridad Territoriales, a que hace referencia la Ley 418 de 1997, con las prórrogas, reformas y adiciones que le han sido introducidas.

El artículo 9 establece la obligación para el ente territorial de crear el Fondo Cuenta para la Seguridad y convivencia ciudadana, así:

“Artículo 9º. Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSET. De acuerdo con lo establecido en el artículo 119 de la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1998, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, artículo 6º, todo municipio y departamento deberá crear un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana, con el fin de recaudar los aportes y efectuar las inversiones de que trata la mencionada ley”.

Marco Reglamentario.

El Decreto 1066 de 2015, dispone:

“Artículo 2.7.1.1.9. Fondos territoriales de seguridad y convivencia ciudadana - FONSET. De acuerdo con lo establecido en el artículo 119 de la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1998, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, artículo 6º y la Ley 1738 de 2014, artículo 8, todo municipio y departamento deberá crear un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana, con el fin de recaudar los aportes y efectuar las inversiones de que trata la mencionada ley.

Parágrafo. El Ministerio del Interior diseñará y pondrá en funcionamiento, un sistema que le permita verificar la creación de los FONSET en las entidades territoriales y realizar seguimiento a las inversiones que las entidades territoriales realizan con los recursos de los FONSET. El sistema debe permitir conocer los recursos que anualmente ingresan a cada fondo cuenta territorial de seguridad, así como los proyectos y actividades que se financian con éstos. (Decreto 399 de 2011, artículo 9).

Artículo 2.7.1.1.10. Naturaleza jurídica y administración de los FONSET. Los FONSET son fondos cuenta y deben ser administrados como una cuenta especial sin personería jurídica. Serán administrados por el Gobernador o Alcalde, según el caso, quienes podrán delegar esta responsabilidad en el Secretario de Gobierno, o quien haga sus veces.

Artículo 2.7.1.1.11. Recursos de la contribución especial. De conformidad con el inciso 2º del artículo 6º 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. De acuerdo con el inciso 3º del artículo 6º de la Ley 1106 de 2006, 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.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

Según el inciso 5° del artículo 6° de Ley 1106 de 2006, 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.

De conformidad con el párrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, en los casos en que las entidades públicas suscriban convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción de obras o su mantenimiento, los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esa contribución.

En cumplimiento del párrafo 2° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales, que celebren los contratos a que se refiere el inciso anterior, responderán solidariamente por el pago de la contribución del cinco por ciento (5%), a prorrata de sus aportes o de su participación.

Para los efectos previstos en el artículo anterior, y de conformidad con el artículo 121 de la Ley 418 de 1997, prorrogado por la Ley 1421 de 2010 y 1738 de 2014, la entidad pública contratante descontará el cinco por ciento (5%) del valor del anticipo, si lo hubiere, y de cada cuenta que cancele el contratista.

Parágrafo. Las adiciones en valor a todos los contratos a que se refiere el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006 están gravadas con la contribución prevista en dicha norma. (Decreto 399 de 2011, artículo 11).

Artículo 2.7.1.1.12. Imposición de tasas y sobretasas. Para efectos de la imposición de tasas o sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana, el recaudo de los recursos que tengan ocurrencia en un hecho generador de origen distrital o municipal será destinado exclusivamente al Fondo Territorial de Seguridad Distrital o Municipal correspondiente. En el evento en que la asamblea departamental imponga un gravamen sobre un hecho generador del nivel distrital o municipal, estos recursos serán destinados al fondo cuenta distrital o municipal donde se causen. En ningún caso podrá haber duplicidad del mismo gravamen, es decir, no podrá gravarse por más de un ente territorial un mismo hecho generador, a cargo de un mismo sujeto pasivo. (Decreto 399 de 2011, artículo 1; Decreto 577 de 2011, artículo 12)

Artículo 2.7.1.1.13. Aportes voluntarios de los municipios y departamentos. Adicionales a los recursos contemplados en la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, los municipios, distritos y departamentos, podrán asignar en sus respectivos presupuestos aportes provenientes de otras fuentes o recursos distintos a los establecidos en la ley para los fondos territoriales de seguridad y convivencia ciudadana. Dichos recursos serán incorporados al Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana y destinados a financiar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia de que trata el presente Capítulo. (Decreto 399 de 2011, artículo 13).

Artículo 2.7.1.1.14. Aportes de gremios y personas jurídicas. De conformidad con lo establecido en la Ley 1421 de 2010, los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana de las Entidades Territoriales, previo estudio y aprobación de los Comités Territoriales de Orden Público, podrán recibir aportes de gremios y personas jurídicas cuyo origen lícito deberá estar debidamente soportado, destinados a propiciar y garantizar la seguridad y convivencia ciudadana, cuando así se haya previsto en el presupuesto del departamento, distrito o



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

municipio. Los Comités deberán registrar contablemente los aportes de los gremios y personas jurídicas destinadas a financiar la seguridad y la convivencia ciudadana velarán por la correcta destinación de los recursos. Los aportes, una vez contabilizados, ingresarán al Fondo de la entidad territorial para ser utilizados de manera prioritaria en los programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la política de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno Nacional. En ningún caso, los aportes se asignarán con criterio de contraprestación de servicios de seguridad y convivencia, ni podrán ser destinados para prestar directamente servicios de seguridad o convivencia a favor de quienes lo realizan.

Adicionalmente, cada departamento, distrito o municipio deberá llevar el registro contable de los aportes o donaciones de particulares destinados a los FONSET y reportarlos en los informes, remitidos a la Contaduría General de la Nación en el Formato Único Territorial. (Decreto 399 de 2011, artículo 14)

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".

II. De la Naturaleza Jurídica de los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSET:

- i) Fondos cuenta
- ii) Sin personería jurídica
- iii) Administrado por el Gobernador o Alcalde, quienes podrán delegar en el Secretario de Gobierno, o quien haga sus veces.

Los FONSET tendrán como fuentes de recursos:

- i) La contribución especial, conformada por:
 - a. El cinco por ciento (5%) del valor total de los contratos de obra pública o de la respectiva adición;
 - b. El 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que generen las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales;
 - c. El tres por ciento (3%) sobre aquellas concesiones que se otorguen, con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones.
- ii) Las tasas y contribuciones dispuestas por el ente territorial para financiar el FONSET
- iii) Aportes voluntarios del ente territorial.
- iv) Aportes y donaciones de gremios y personas jurídicas.

Los recursos de los FONSET se destinarán a dos líneas gruesas, a saber:



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

- a. 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.
- b. Dotación, construcción de infraestructura para la seguridad y la convivencia, cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación y tecnología, 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, adquisición de bienes y servicios logísticos para la seguridad y convivencia, acciones para generar un ambiente que propicie la preservación del orden público, la seguridad y la convivencia ciudadana, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local y las priorizadas en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, entre otras siempre que sean relacionadas con el tema de seguridad y convivencia.

Es importante anotar que el Ministerio del Interior a través de la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana, verifica la creación de los FONSET en las entidades territoriales y realiza seguimiento a las inversiones que las entidades territoriales realizan con los recursos de los FONSET. Identificando los recursos que anualmente ingresan a cada fondo cuenta territorial de seguridad, así como los proyectos y actividades que se financian con éstos.

Para el Distrito de Cartagena de Indias, en fecha 12 de diciembre de 2014, se presentó por parte de la Administración Distrital ante el Concejo Distrital proyecto de Acuerdo Distrital "Por medio del cual se crea el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana- FONSET- en el Distrito de Cartagena, y se dictan otras disposiciones".

El 30 de diciembre de 2014, se aprobó por mayoría de los concejales asistentes a la sesión, el proyecto de Acuerdo No. 141-2014, el cual fue sancionado por el Alcalde Distrital de Cartagena el 05 de enero de 2015, enumerándose como Acuerdo No. 001-2015.

Posteriormente, por parte de un ciudadano se presenta demanda a través del medio de control Nulidad, dirigida a que se declarara la nulidad del Acuerdo Distrital No. 002 del 05 de enero de 2015 "Por medio de la cual se crea el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSET-"; y el Decreto 0839 de 01 de julio de 2015: "Por medio del cual se crea el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana- FONSET, se armoniza el presupuesto de la vigencia 2015 y se dictan otras disposiciones", por ello, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de fecha 26 de enero de dos mil dieciocho (2018), declaró la nulidad de los actos administrativos acusados (Acuerdo No. 001 de 05 de enero de 2015 y el Decreto 0839 de 01 de julio de 2015), considerando lo siguiente:

"En el caso en concreto se omitió realizar de forma previa el análisis del impacto fiscal que acarrearía la creación del FONSET en el Distrito de Cartagena y la consecuente financiación del mencionado fondo con el 5% de la contribución por la suscripción o adición de contratos de obra pública, que ya había sido incorporada en el presupuesto de ingresos de la vigencia 2015 para el establecimiento público DISTRISEGURIDAD, no se hizo de manera previa a la aprobación del acuerdo en la exposición de motivos del mismo, como lo exige la



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

ley, ni de forma posterior en el decreto que habría de expedir el Alcalde, como lo dejó sentado el Concejo Distrital. Lo anterior, configura un vicio de trámite que por sí solo acarrea la nulidad del mencionado acuerdo”.

Finalmente, el Honorable Tribunal Administrativo de Bolívar Sentencia No. 004 de 2021, Sala de decisión No. 003, en fecha 12 de Febrero de 2021, confirmó el fallo proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, desarrollando la tesis en la que se dispuso que *“teniendo en cuenta que las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales, así como, el Art. 7° de la Ley 819 de 2003, determinan que en los casos en que un acuerdo municipal suprime o reduzca un gasto de inversión de un establecimiento público, en el proyecto del respectivo acuerdo debe estar explícita la fuente sustitutiva de ese gasto, así como, las modificaciones al presupuesto deben estar avaladas o expedidas por el Concejo municipal o Distrital”* para lo cual consideró:

“Al revisar los elementos de prueba, se evidencia que para la creación del aludido acuerdo no se realizó en debida forma el análisis previo de impacto fiscal, tal como lo determina la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en comento, lo cual tampoco fue justificado por la entidad demandada en su defensa; de modo que no se evidencia que para la presentación del proyecto, se haya cumplido con los requerimientos de valoración y estudio del informe con el respectivo análisis de garantía de sostenibilidad presupuestal”.

Así mismo, H. Tribunal Administrativo de Bolívar, indicó:

“En escrito de apelación, la parte demandada afirmó que en el Acuerdo 001 de 05 enero de 2015 se realizó el estudio de impacto fiscal al momento de determinar las fuentes de Recursos de FONSET; sin embargo, como quedó estudiado anteriormente, al momento de disminuir fuentes de ingresos y reducción de gastos de otro establecimiento público, como es el caso de DISTRISEGURIDAD, era también necesario determinar la fuente de ingreso sustitutiva o la disminución de gasto por parte del Concejo Distrital, con el concepto previo del Secretario de Hacienda, pero en el escenario natural como es el Concejo, no a través de Decreto de la Alcaldía.

A su vez, el apelante afirmó que el Decreto 0839 de 01 de julio de 2015, se expidió en cumplimiento de lo ordenado por el Concejo Distrital en el Acuerdo 001 de enero de 2015; no obstante, por ser un acto administrativo que determinó el presupuesto de FONSET y fijó la disminución de ingresos de DISTRISEGURIDAD, debía ser aprobado previamente por el Concejo Distrital, conforme a lo dispuesto por el Art. 7 de la Ley 819 de 2003, quedando así desvirtuados todos los argumentos del demandado”.

Que el anterior fallo no se encuentra ejecutoriado al momento de la presentación del presente proyecto de Acuerdo, atendiendo a que contra el mismo fue formulada una solicitud de adición y complementación en los siguientes términos:

“No se pretende prolongar la discusión de la legalidad de los actos administrativos acusados y declarados nulos, pero si se debe dejar claro que el efecto de la sentencia no puede ser inmediata y sin modulación alguna, pues la declaratoria de nulidad de los actos acusados no sólo deja sin fundamento jurídico en la entidad territorial el Fondo de Seguridad Territorial-FONSET sino adicionalmente conlleva la paralización de la implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual es la hoja de ruta del FONSET, puesto que se suspende de forma abrupta toda la planeación estratégica, la inversión y los gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

convivencia ciudadana; lo que paralizaría el cumplimiento de las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana.

No olvidando que, los recursos del FONSET de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 399 de 2011 y el Decreto 1066 de 2015 y la ley 1941 de 2018, no solo son recursos para ejecutar proyectos de inversión exclusivos del Distrito, sino son unos recursos destinados a servir a la totalidad de los habitantes del Distrito de Cartagena de Indias, razón que comporta protección de derechos fundamentales y constitucionales, y que configura una situación caótica que no puede ser desconocida por el Despacho".

Por otro lado, al tratarse de un fallo que afecta los recursos del FONSET, es necesario tener en cuenta que en materia presupuestal se encuentra establecido el principio de anualidad en virtud del cual la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos se debe hacer periódicamente cada año, principio que está íntimamente ligado con el principio de planeación, por lo que, cual sea la realidad, impone determinar de forma clara en el fallo del Tribunal los efectos de la sentencia y su afectación a los recursos del FONSET.

En atención a lo anterior una vez ejecutoriado el fallo (situación que aún no se ha cumplido en virtud de la solicitud de aclaración formulada contra la sentencia del 12 de febrero de 2021 y que aún no ha sido resuelta por el Tribunal de Bolívar), los efectos de la sentencia son de aplicación inmediata, es decir el Acuerdo 001 de 2015 "Por medio del cual se crea el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana-FONSET" y el Decreto 0839 de 01 de Julio de 2015 "Por medio del cual se crea el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana- FONSET, se armoniza el presupuesto de la vigencia 2015 y se dictan otras disposiciones", en el Distrito de Cartagena de Indias quedan sin fundamento jurídico para su existencia.

III. De la conveniencia y necesidad de la iniciativa:

Desde el marco constitucional se ha dispuesto como primera atribución del Alcalde Mayor la de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley y los decretos del gobierno, además la de conservar el orden público en su respectiva localidad, con ajuste al ordenamiento y jerarquía normativa. Tal atribución se debe materializar por conducto de la Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadana con el establecimiento de mecanismos que garanticen el respeto de los derechos civiles, garantías sociales y salvaguarda de la vida, honra y bienes de los habitantes, y la coordinación de las relaciones entre el gobierno Distrital, la Policía Nacional, las fuerzas armadas y organismos de seguridad para orientar, coordinar y fomentar todas las acciones encaminadas a preservar la seguridad y mantener el orden público en el Distrito.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, Modificado por la Ley 2000 de 2019, "Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", las autoridades político administrativas deben apropiarse las atribuciones que le brinda esta norma a través de los artículos 201 y 205, entre las cuales se destacan las de dirigir y coordinar las autoridades de policía con el objeto de propender por que se garanticen los derechos y libertades públicas. Así mismo, define la Convivencia como la interacción pacífica, respetuosa, armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, establece 4 categorías jurídicas de convivencia: la seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

Erige como finalidad de la convivencia de acuerdo al Art. 7 de la citada norma, el ejercicio de los derechos y libertades, el cumplimiento deberes y las normas de convivencia, el respeto por el otro, la resolución pacífica de los desacuerdos, la primacía del interés general, la promoción del desarrollo armónico y la prevalencia de los valores sociales.

Es por ello, que a través de la planeación estratégica, líneas de acción, programas y proyectos plasmados a través del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se debe garantizar la hoja de ruta para la debida inversión de los recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana-FONSET, cuyo objetivo es propiciar la seguridad, convivencia ciudadana y garantizar la preservación del orden público en el Distrito de Cartagena de Indias.

La satisfacción de las necesidades en seguridad y convivencia ciudadana se constituye en el clamor ciudadano de mayor fuerza para que las autoridades protejan los intereses particulares y generales frente a los actos de violencia urbana. Es por eso, que la Administración Distrital, con inclusión de todos sus estamentos de ejecución, vigilancia y control, debe propender por aplicar todas las estrategias legales y programáticas conducentes a la preservación de la paz y tranquilidad ciudadana.

Como se ha señalado, constituye un imperativo legal la creación del Fondo Cuenta para el Distrito de Cartagena- FONSET, el cual trae importantes beneficios tanto para la consecución de recursos destinados a la seguridad y convivencia ciudadana, como para la preservación del orden público.

Igualmente, de acuerdo a las estrategias dispuestas en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2020-2023 Salvemos Juntos a Cartagena, a financiarse a través del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSET, se garantizarán unas mejores condiciones de seguridad y convivencia ciudadana.

IV. De la soberanía otorgada por la ley al Alcalde o Secretario de Despacho y no a otra dependencia y/o establecimiento público para la administración de los recursos del 5% derivados de los contratos de obra pública.

De la prohibición a los entes territoriales de gravar por más de una vez un mismo hecho generador a cargo de un mismo sujeto pasivo

4.1 La iniciativa que se presenta, frente a la existencia del Establecimiento Público DISTRISEGURIDAD e IMPACTO FISCAL

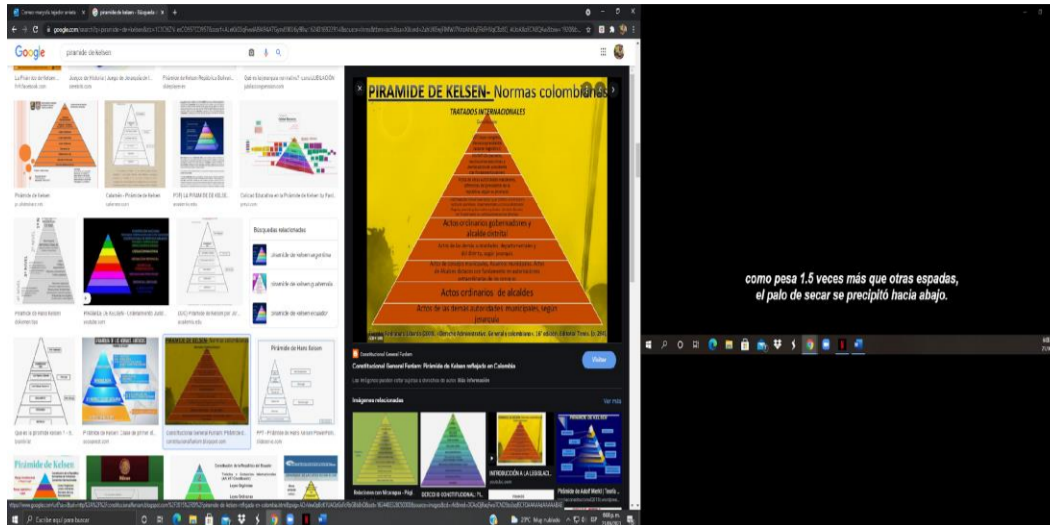
De la soberanía otorgada por la ley al Alcalde o Secretario de Despacho y no a otra dependencia y/o establecimiento público para la administración de los recursos del 5% derivados de los contratos de obra pública.

El Sistema jurídico colombiano se sustenta en la pirámide normativa kelsiana que comporta una jerarquización de normas, en los siguientes términos:



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021



La Corte Constitucional,¹ sobre la jerarquización normativa en Colombia, adoctrinó: (...) La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores. " **En lo que concierne a la competencia normativa de las autoridades territoriales, dentro del marco de la autonomía de las entidades de esta naturaleza que consagra el preámbulo de la Constitución, las atribuciones que corresponden a los departamentos y municipios deben ejercerse de conformidad, no sólo con las disposiciones de la Carta, sino también con las de la ley** " (**Subrayado y negrilla fuerade texto**)

Registrado lo anterior, sobre la sujeción de los Acuerdos Distritales expedidos por los Concejos a la Constitución y a la ley, el congreso de la Republica expidió la Ley 418 de 1997 que, en su art 119, estableció un imperativo categórico que en todo municipio debe funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de "fondo cuenta" y que dichos recursos y actividades serán administrados exclusivamente por el Alcalde o Secretario de Despacho

Corolario de la norma precitada, su imperio, jerarquía y con la finalidad de su cumplimiento se expidió el Decreto Nacional 399 de 2011 que reitera la soberanía otorgada por la ley al Alcalde o Secretario de Despacho y no a otra dependencia y/o establecimiento público para la administración de los recursos del 5% derivados de los contratos de obra pública para el sostenimiento del fondo. Por consiguiente, todo acto de cualquier autoridad que piramidalmente deba sujetarse a la ley so pena de contrariarla debe radicar en el Alcalde o Secretario de despacho la administración de los recursos antes mencionados y no en otra dependencia y/o establecimiento público desde el momento de la expedición de la ley.

4.2 DE LA PROHIBICIÓN A LOS ENTES TERRITORIALES DE GRAVAR POR MÁS DE UNA VEZ UN MISMO HECHO GENERADOR A CARGO DE UN MISMO SUJETO PASIVO

Tal como se indicó, la Ley 418 de 1997, modificada por el Artículo 37 de la Ley 782 de 2002., prorrogado por el Artículo 53 de la Ley 1430 de 2010, Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 782 de 2002 , Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 1106 de 2006, Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 1421 de 2010, Prorrogada vigencia, art. 1, Ley 1738 de 2014. Prorrogado por el Artículo 53 de la Ley 1430 de 2010.; se establece la creación de los Fondos de Seguridad y convivencia ciudadana, con carácter de "FONDO CUENTA", dispuso el legislador una contribución especial, correspondiéndole a todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los

¹ Sentencia C-037/00



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

existentes, la obligación de pagar a favor de la Nación, Departamentos o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total de correspondiente contrato o de la respectiva adición

Adicionalmente, se dispuso que dichos fondos deberían invertirse de acuerdo a las necesidades regionales de seguridad y convivencia de conformidad con los planes integrales de seguridad, y en la realización de gastos destinados a 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 de inteligencia, el desarrollo comunitario y en general a todas aquellas inversiones sociales que permitan garantizar la convivencia pacífica.

Al respecto cita el Art. 12 de la Ley 418 de 1997:

“ARTÍCULO 120. 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. (Subraya fuera de texto)

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. (Subraya Fuera de Texto)

Esta contribución sólo se aplicará a las concesiones que se otorguen o suscriban a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.

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. (Subraya fuera de texto).

Autorízase a los Gobernadores Departamentales y a los Alcaldes Municipales y Distritales para celebrar convenios interadministrativos con el Gobierno Nacional para dar en comodato inmuebles donde deban construirse las sedes de las estaciones de policía.

PARÁGRAFO 1o. En los casos en que las entidades públicas suscriban convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción de obras o su mantenimiento, los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esta contribución.

PARÁGRAFO 2o. Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales, que celebren los contratos a que se refiere el inciso anterior, responderán solidariamente por el pago de la contribución del cinco por ciento (5%), a prorrata de sus aportes o de su participación.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo adicionado por el artículo 39 de la Ley 1430 de 2010. El nuevo texto es el siguiente: El recaudo por concepto de la contribución especial que se proroga mediante la presente ley en contratos que se ejecuten a través de convenios entre entidades del orden nacional y/o territorial deberá ser consignado inmediatamente en forma proporcional a la participación en el convenio de la respectiva entidad.

ARTÍCULO 121. Para los efectos previstos en el artículo anterior, la entidad pública contratante descontará el cinco por ciento (5%) del valor del anticipo, si lo hubiere, y de cada cuenta que cancele al contratista.

El valor retenido por la entidad pública contratante deberá ser consignado inmediatamente en la institución que señale, según sea el caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la entidad territorial correspondiente.

Copia del correspondiente recibo de consignación deberá ser remitido por la entidad pública al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Unidad Administrativa de Impuestos y Aduanas Nacionales o la respectiva Secretaría de Hacienda de la entidad territorial, dependiendo de cada caso.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

Igualmente, las entidades contratantes deberán enviar a las entidades anteriormente señaladas, una relación donde conste el nombre del contratista y el objeto y valor de los contratos suscritos en el mes inmediatamente anterior".

De lo anterior se colige que son fuentes de financiación del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia, las siguientes:

1. Al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato de obra Pública o de la respectiva adición.
2. Una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales.
3. 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.

Adicionalmente el artículo 12, 13 y ss del Decreto 399 de 2011, Modificado por el art. 1º del Decreto Nacional 577 de 211, también son fuentes de financiación:

4. Las tasas y contribuciones dispuestas por el ente territorial para financiar el FONSET
5. Aportes voluntarios del ente territorial.
6. Aportes y donaciones de gremios y personas jurídicas.

De otra parte, la citada norma Ley 418 de 1997, en su art 119, dispone que el fondo debía ser administrado por el Alcalde o por el Secretario de Despacho en quien delega esta responsabilidad; finalmente en el Decreto 399 de 2011, en el cual se establece la naturaleza Jurídica y administrativa de los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana-FONSET, en su artículo 10, se reglamenta que dichos fondos deben ser administrados en relación a los Municipios y Distritos Capitales por el Alcalde o en su defecto podrá delegarlo en el Secretario de Gobierno o quien haga sus veces.

Así lo indica la norma:

"Art. 10. Naturaleza Jurídica y administración de los FONSET, Los FONSET son fondos cuenta y deben ser administrados como una cuenta especial sin personería jurídica. Serán administrados por el Gobernador o Alcalde, según el caso, quienes podrán delegar esta responsabilidad en el secretario de Gobierno o quien haga sus veces." (Subraya fuera de texto).

Para el cumplimiento de los postulados constitucionales relativos a seguridad, se expide por el Concejo Distrital de Cartagena el Acuerdo 028 de 2002, por medio del cual se autoriza al ejecutivo la creación de un establecimiento público que en su momento se denominó – DISTRISEGURIDAD – con el objeto de lograr "el aprovechamiento de los proyectos tecnológicos aplicados al servicio de la vigilancia y la seguridad; la consecución, aplicación y control de los bienes y servicios destinados al apoyo integral de los organismos de seguridad y la fuerza pública que opera en el Distrito Turístico y Cultura de Cartagena de Indias; la participación en planes, programas y proyectos que sean diseñados por tales organismos y por la Alcaldía Distrital para la presentación eficiente de servicios que garanticen la seguridad integral y fomenten la convivencia pacífica".

Para la existencia y operación de DISTRISEGURIDAD, se establecieron como fuentes de financiación para gastos de funcionamiento y de inversión. Estas rentas fueron las siguientes:



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

Telefonía Básica Conmutada
1% Impuesto Predial Unificado
5% Impuesto Obras Viales
10% Delineación Urbana y Aprobación de Planos

Del contexto normativo ante citado, se tiene que, las normas de alcance nacional con jerarquía superior a las del orden local, atribuyeron al Alcalde y Secretario de despacho y no a otra dependencia y/o establecimiento público la administración de los recursos del 5% derivados de los contratos de obra pública. De igual forma, por imperio de la ley, se prohíbe a los entes territoriales gravar por más de una vez un mismo hecho generador a cargo de un mismo sujeto pasivo, así mismo, radicó en los Fondos Territoriales de Seguridad Distrital la exclusividad como beneficiario de los recursos derivados de las tasas o sobretasas destinadas a la seguridad y convivencia ciudadana, por consiguiente, desde la expedición de las normas con jerarquía superior arriba citadas, anteriores y posteriores al Acuerdo 028 de 2002 por medio del cual se materializó la creación del establecimiento público DISTRISEGURIDAD los recursos del 5% derivados de contratos de obra pública debían ser administrados por el Alcalde o Secretario de Despacho y no por dicho ente, quien, jamás fue destinatario autónomo de dichos recursos por disposición de la ley y no es dable sostener que se redujeron los recursos del establecimiento público local porque simplemente nunca fue beneficiario de esos recursos.

En el Decreto 399 de 2011, en su artículo 11, se establece las fuentes de financiación del FONSET, entre otras la CONTRIBUCIÓN ESPECIAL. Para la vigencia 2014 Distriseguridad recaudaba recursos por concepto de la Telefónica Básica Conmutada, Impuesto predial unificado, Impuesto de Delineación Urbana e ingresos financieros, por un valor total de **(\$7.533.361.143.00)**, dejando de percibir desde el año 2015, con la expedición del acuerdo 001 de 2015 y el Decreto 389 de 2015, lo correspondiente al cinco por ciento (5%) del valor total de los contratos de obra pública o de la respectiva adición.

En su momento se manifestó que con lo anterior se evidenciaba que existía una reducción en los ingresos de DISTRISEGURIDAD, no obstante, tal como se reseñó, los recursos del 5% derivados de contratos de obra pública debían ser administrados por el Alcalde o Secretario de Despacho y no por dicho ente, quien, jamás fue destinatario autónomo de dichos recursos por disposición de la ley y no es dable argüir que se redujeron los recursos del establecimiento público local porque simplemente nunca fue receptor de esos recursos.

Ahora bien, si bien no sería de forma inmediata, si es necesario considerar a mediano plazo, la reestructuración al interior de la Alcaldía Mayor, puntualmente en el tema relacionado con Distriseguridad y Secretaria del Interior, en donde se subsumen y se reorganicen las actividades de estas dos dependencias, con el fin de que sus objetivos misionales puedan focalizarse con mayor eficacia para lograr mayor impacto ciudadano en torno a un tema coyuntural como es la seguridad y convivencia ciudadana.

En la actualidad de acuerdo lo dispuesto en el Acuerdo No.044 del 18 de diciembre de 2020 "Por medio de Cual se aprueba el presupuesto de rentas, recursos de Capital y Recursos de Fondos Especiales, apropiaciones de



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

Funcionamiento y de Servicio a la Deuda, si como el plan de inversiones con enfoque de género del Distrito de Cartagena de Indias, para la vigencia fiscal 2021", y el Decreto 1637 de 29 de diciembre de 2020, para la vigencia 2021, los ingresos de Distriseguridad son los siguientes:

INGRESOS 2021	Situación sin incluir ingreso 5% Obras Viales	Diferencia
Telefonía Básica Conmutada	4.850.393.652.00	0
Impuesto Obras Viales	0	7.140.000.000.00
Impuesto predial Unificado (1%)	2.254.024.877.00	
Impuesto de Delineación Urbana -10%	427.654.927.00	0
Ingresos Financieros	1.287.687.00	0
Otros Ingresos		0
TOTALES	7.533.361.143.00	7.140.000.000.00

Así las cosas, de acuerdo Decreto No. 0018 de 08 de enero de 2021, en el presupuesto de gastos de Funcionamiento de la Unidad Ejecutora 22 DISTRISEGURIDAD, para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2021, en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, es la siguiente:

	SERVICIOS PERSONALES INDIRECTOS	287.892.862.00
02-076-01-20-01	REMUNERACIÓN SERVICIOS TÉCNICOS	287.892.800.00
02-076-01-20-02	REVISORÍA FISCAL	62.00
	GASTOS GENERALES	479.111.126.00
	ADQUISICIÓN DE BIENES	125.750.184.00
02-076-02-10-01	COMPRA DE EQUIPO	24.866.300.00
02-076-02-10-02	MATERIALES Y SUMINISTROS	100.883.808.00
02-076-02-10-34	DOTACIÓN DE UNIFORMES Y CALZADO	76.00
	ADQUISICIÓN DE SERVICIOS	353.360.942.00
02-076-02-20-01	MANTENIMIENTO	43.840.000.00
02-076-02-20-02	SERVICIOS PÚBLICOS	42.00
02-076-02-20-03	ARRENDAMIENTO	156.508.693.00
02-076-02-20-04	VIÁTICOS Y GASTOS DE VIAJE	22.907.600.00
02-076-02-20-05	IMPRESOS Y PUBLICACIONES	26.00
02-076-02-20-06	COMUNICACIÓN Y TRANSPORTES	10.692.500.00
02-076-02-20-07	SEGUROS	87.00
02-076-02-20-10	BIENESTAR SOCIAL	71.656.488.00
02-076-02-20-11	CAPACITACIÓN	25.00
02-076-02-20-35	CUOTA DE FISCALIZACIÓN	42.774.381.00
02-076-02-20-45	GASTOS BANCARIOS Y CHEQUERA	5.072.100.00

De otra parte, desde la expedición del Acuerdo No. 001-2015 y el Decreto 0839 de 01 de julio de 2015, es decir transcurridos 6 años, la entidad DISTRISEGURIDAD, ha venido funcionando cumplimiento con el objeto para el cual fue creada mediante acuerdo 028 de 2002, y el Decreto 040 de 2003, el cual dispone:

"Artículo 4: El objeto de Distriseguridad será:

(...)

2) La consecución, aplicación y control de los bienes y servicios destinados al apoyo integral de los órganos de seguridad y la fuerza pública del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

En ese orden de ideas, Distriseguridad, de acuerdo al Plan de Desarrollo Salvemos Juntos a Cartagena 2020-2023, continúa financiando los siguientes proyectos incluidos en el Pilar: Cartagena Transparente, Línea estratégica: Gestión y desempeño institucional para la gobernanza, en los programas:



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

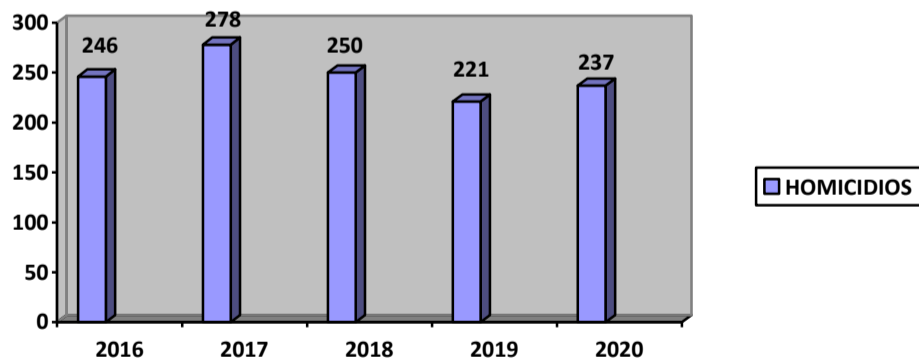
INVERSIÓN
Implementación y sostenimiento de herramientas tecnológicas para seguridad y socorro
Optimización de la infraestructura y movilidad de los organismos de seguridad y socorro
Programa: Vigilancia de las playas del distrito de Cartagena

Mediante sentencia de fecha veintiséis (26) de enero de dos mil dieciocho (2018), el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, declaró la nulidad de los actos administrativos acusados (Acuerdo No. 001 de 05 de enero de 2015 y el Decreto 0839 de 01 de julio de 2015), considerando que la Administración Distrital omitió realizar de forma previa el análisis del impacto fiscal que acarrearía la creación del FONSET en el Distrito de Cartagena y la consecuente financiación del mencionado fondo con el 5% de la contribución por la suscripción o adición de contratos de obra pública, que ya había sido incorporada en el presupuesto de ingresos de la vigencia 2015 para el establecimiento público DISTRISSEGURIDAD, no se hizo de manera previa a la aprobación del acuerdo en la exposición de motivos del mismo, como lo exige la ley, ni de forma posterior en el decreto que habría de expedir el Alcalde, como lo dejó sentado el Concejo Distrital. Lo anterior, configuró para el Juez Administrativo un vicio de trámite que por sí solo acarrea la nulidad del mencionado acuerdo y que hoy se supera con la certificación de impacto fiscal que se anexa con la presente solicitud.

En este orden de ideas, y de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 7 de la Ley 819 de 2003, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", a continuación, con el presente se anexa el análisis del impacto fiscal elaborado por la Secretaría de Hacienda Distrital.

V. SOBRE LA SEGURIDAD.

Homicidios 2016-2020



Fuente: Policía Metropolitana de Cartagena de Indias

En cuanto al Delito de Homicidio, observamos una reducción de estos desde el año 2017 hasta el 2019, en relación a las modalidades de mayor afectación, se encuentran las riñas seguidas por el sicariato entre otros.

Resulta importante hacer mención que de la proyección de la población para el periodo 2018-2023 del DANE, con base en el censo de población y vivienda 2018, la población para el año 2019 fue 1.003.685 personas, lo cual hace que la tasa de homicidio por cien mil habitantes tenga un cambio significativo. Con base al



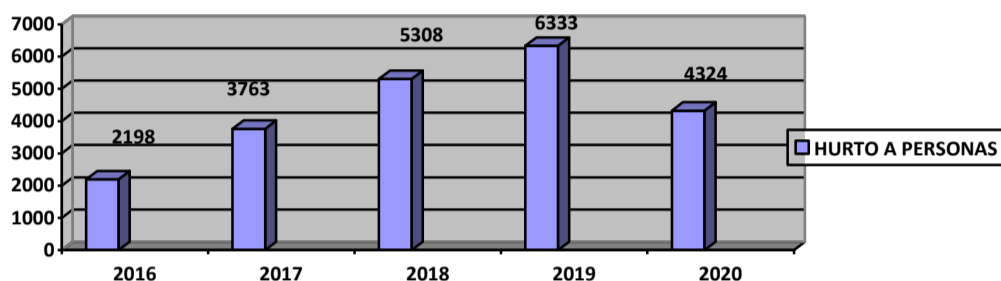
Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

número de homicidios proporcionado por la Policía Metropolitana de Cartagena de Indias y atendiendo a la población proyectada para el año 2019, la tasa de homicidios es de 22.01%.

De igual forma, la Corporación Centro de Observación y Seguimiento del Delito-COSED, manifestó en informe al respecto:² "El Pozón y Olaya Herrera se posicionan como los barrios de mayor ocurrencia de casos durante este periodo analizado con 6 y 4 casos respectivamente, para un acumulado de 193 y 305 casos para el periodo comprendido entre 2008 y el primer trimestre de 2019 para estos dos barrios en particular. El sicariato y la riña común se consolidaron como las modalidades con mayor cantidad de casos para el periodo acumulado".

Hurtos a persona 2016-2020



Fuente: Policía Metropolitana de Cartagena de Indias

Por un lado, se puede observar en la gráfica según información proporcionada por la Policía Metropolitana de Cartagena de Indias, en el periodo comprendido entre 2016-2019, se muestra un crecimiento significativo en el número de casos de hurto a persona, situación que varío para el año 2020, pasando así de 6333 a 4324 casos. Según dicha fuente la modalidad utilizada es el atraco y el factor de oportunidad.

De acuerdo a ello, se evidencia la necesidad de fortalecer el sistema penal colombiano, desde el aumento de las penas para este tipo de delitos, como la necesidad de robustecer las acciones investigativas, tanto como los procedimientos de judicialización al delincuente, además mayor pedagogía de la cultura de la legalidad.

De lo anterior, resulta claro como lo han señalado estudios³: *"debe existir manejo por parte de las autoridades civiles de las problemáticas de seguridad ciudadana a nivel local, así como una relación de coordinación y subordinación entre las autoridades civiles y de Policía. Esto permite una mirada civilista de los problemas de convivencia y seguridad ciudadana y no una mirada exclusivamente policiva o militarista, como es notorio en ciertos países de la región. Al respecto es fundamental recordar que para el buen funcionamiento de este esquema es necesario tener claramente diferenciadas las funciones entre las instituciones y los marcos constitucionales y legales de competencias y obligaciones a nivel local y nacional.*

² Corporación Centro de Observación y Seguimiento del Delito- COSED. (2012). Caracterización 15 barrios

priorizados para diseño de Plan Integral de Seguridad - Cartagena de Indias 2008 – 2012. <http://www.cosed.org/a/wp-content/uploads/2013/08/CARACTERIZACION-C3%93N-PISCC.pdf>

<http://www.cosed.org/a/wp-content/uploads/2013/08/CARACTERIZACION-C3%93N-PISCC.pdf>

³ LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA SEGURIDAD CIUDADANA. Hugo Acero Velásquez*



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

En este orden de ideas, es fundamental que tanto a nivel nacional, como local las administraciones estudien la viabilidad de conseguir recursos a través de impuestos. No se puede seguir pensando que se puede garantizar la seguridad de los ciudadanos con los recursos existentes. Para aumentar el pie de fuerza de la policía, fortalecerla y desarrollar programas preventivos y de justicia, se requieren recursos, no basta con poner un impuesto por una sola vez, es necesario que los países y ciudades discutan con sus ciudadanos y poderes legislativos alternativas de financiación de la seguridad.

Es importante tener en cuenta, que actualmente los ciudadanos no son renuentes al pago de impuestos o gravámenes que vayan dirigidos a la seguridad, existen varias experiencias que así lo demuestran".

Es una realidad que las cifras y estadísticas de criminalidad en la ciudad, van en disminución, sin embargo no es menos cierto que existe una percepción de inseguridad en nuestros habitantes, por esta razón, se hace necesario intensificar las estrategias hasta ahora abordadas para contener el avance de las cifras de criminalidad y paralelamente adoptar nuevas que impacten campos y aspectos hasta ahora no tocados, lo que necesariamente demandará la disponibilidad de mayores recursos económicos a fin de dar cumplimiento a la política de seguridad y convivencia materializada a través del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2020-2023, Salvemos Juntos a Cartagena.

A continuación, se relacionan, el comportamiento de los delitos en el periodo comprendido entre los años 2016 a 2020, según información proporcionada por Policía Metropolitana de Cartagena de Indias:

Delito o Muerte	2016	2017	2018	2019	2020
Homicidio	246	278	250	221	237
Hurtos a Personas	2.198	3.763	5.308	6.333	4.324
Violencia Intrafamiliar	2.324	2.340	1.899	2.640	2.397
Lesiones Personales	3.013	2.877	3.576	3.606	2.174
Delitos Sexuales	393	519	818	924	688
Extorsiones	113	75	113	114	118

Fuente: Policía Metropolitana de Cartagena de Indias.

Se puede observar que existe una tendencia a la disminución de varios comportamientos delictivos que afectan la seguridad y convivencia en el Distrito de Cartagena de Indias, entre ellos el Hurto, Lesiones Personales entre otros.

Sin embargo, de acuerdo a la reciente encuesta de percepción ciudadana (Cartagena Cómo Vamos 2019) demuestran que los ciudadanos aún se sienten inseguros en su ciudad y es que la sensación de inseguridad en los cartageneros, no solo radica en la ocurrencia de un determinado delito, sino también en el miedo evidente que le producen la impunidad ante el delito, afirman que se amplía la brecha entre los cartageneros que se sienten seguros en su barrio (50%) versus los que se sienten seguros en la ciudad en general (29%). El 15% de la población afirmó ser víctima de un delito en 2019, siendo el 86% un robo. Solo el 45% denunció, muy relacionado con que los cartageneros perciben una baja probabilidad de que un delito sea sancionado.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

Adicionalmente, en el informe de Calidad de vida 2020, Especial Impacto Covid-19, de Cartagena Cómo Vamos, en el tema de Seguridad, presentó las siguientes conclusiones:

- Durante el primer semestre del 2020, disminuyeron en un 6% el total de casos de muertes violentas en comparación con el mismo periodo del 2019, pasando de 196 a 184. Los homicidios y las muertes por accidentes vehiculares se mantuvieron en comparación con 2019, mientras que los suicidios y las muertes accidentales disminuyeron en un 43% y 12% respectivamente.
- Siguen siendo Olaya Herrera y El Pozón los barrios donde ocurren más homicidios en Cartagena, principalmente por causa de la falta de convivencia entre miembros de la comunidad.
- Desde 2011, los casos de delitos sexuales en Cartagena han aumentado, llegando a 69 casos por cada 100 mil habitantes. En 2019 aumentó en 17 casos el total de delitos sexuales, comparado con 2018; en total se dieron 688 casos, en el 79% de estos casos el victimario fue un familiar o conocido.
- Durante el primer semestre de 2020, el número de delitos sexuales ha disminuido en comparación con el mismo periodo en 2019, pasando de 350 a 179 casos, una reducción del 50%. Este comportamiento se observa a nivel nacional y puede responder al cierre de los canales de denuncias por la cuarentena en los primeros meses de la pandemia o a la cercanía del victimario debido al confinamiento.
- A nivel nacional, los casos de violencia intrafamiliar disminuyeron, lo que puede responder a un menor nivel de denuncia generado como efecto a las medidas de confinamiento. Sin embargo, de las principales ciudades del país, Cartagena presentó la menor disminución, sólo un 17% menos durante el primer semestre del 2020 comparado con 2019.
- En enero, febrero y marzo de 2020 hubo más hurtos a personas que en los mismos meses del 2019, sin embargo, cuando se declara la pandemia y se empiezan a tomar medidas preventivas se logra un descenso significativo, disminuyendo en un 24% en general durante el primer semestre de 2020. Ante la necesidad apremiante de afrontar de manera directa los hechos que afectan la percepción de seguridad del ciudadano y poder ejecutar las acciones y estrategias priorizadas dentro del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2020-2023, resulta perentorio adoptar acciones definidas a saber:
 - Propiciar el escenario para la implementación de una cultura para la legalidad.
 - Generar las condiciones necesarias para la efectividad del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
 - Coadyuvar al fortalecimiento de la familia como núcleo de aproximación a las normas que regulan la interacción social.
 - Optimizar recursos y aumentar la capacidad de vigilancia y control respecto al delito y los comportamientos contrarios a la convivencia mediante la mejora de los elementos integrantes de la arquitectura institucional para la convivencia y seguridad.
 - Reducir de forma sostenida e irreversible los delitos y comportamientos contrarios a la convivencia y seguridad ciudadana.
 - Fortalecer las estrategias y medidas de protección para población identificada con protección constitucional reforzada.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

- Articular esfuerzos interinstitucionales en zonas de campo aledañas con el fin de promover la legalidad, el emprendimiento y la equidad para el fortalecimiento de la convivencia y seguridad ciudadana.
- Fortalecer la oferta de justicia pertinente para la Ciudad de Cartagena, de acuerdo con sus conflictividades particulares.

VI. Los objetivos de la iniciativa:

Este proyecto de acuerdo por medio del cual se crea el Fondo Cuenta para la seguridad y convivencia ciudadana de Cartagena, además de ser un imperativo legal, es un proyecto conveniente para la ciudad, ya que permitirá captar más recursos tanto a nivel nacional como local para la seguridad, fortalecido con la sincronía que guarda con la Política Pública de Seguridad Nacional y el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2020-2023, Salvemos Juntos a Cartagena.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de acuerdo se justifica, entonces:

1. Se pretende fortalecer las acciones de atención y prevención de hechos alteradores del orden público en el Distrito de Cartagena de Indias y reforzar los mecanismos de coordinación interinstitucional entre las autoridades responsables de velar por la seguridad y tranquilidad ciudadana, a partir del presupuesto de que la seguridad es una preocupación y una responsabilidad colectiva que requieren del concurso y participación de todos los estamentos comprometidos con este propósito.
2. En los términos de la ley 1421 de 2010, reconocer que la seguridad y la convivencia ciudadana y la preservación del orden público al ser prioridades nacionales, se constituye en un deber del Gobierno Nacional, en coordinación con las autoridades territoriales, por lo cual velarán porque los recursos del FONSECON y de los FONSET(s) se asignen de manera adecuada, y contribuyan de manera efectiva al mejoramiento de la seguridad y la convivencia ciudadana, y a la preservación del orden público.
3. Reconocer al Comité Distrital de Orden Público el uso de una herramienta legal, como lo es el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que facilite y coadyuve en el cumplimiento de sus funciones esenciales de la preservación de la seguridad, convivencia ciudadana y el orden público.
4. Ejercer de manera eficaz las funciones de control político sobre el recaudo y administración de los recursos con que se nutre el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Cartagena de Indias.
5. Dar cumplimiento al artículo 119 de la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, ley 1421 de 2010.
6. Cumplir con el artículo 9º del Decreto 399 de 14 de febrero de 2011.

Por los anteriores argumentos se presenta a consideración de la H. Corporación, el presente Proyecto de Acuerdo que fortalecerá a la Administración Distrital en el cumplimiento de los principios y deberes plasmados en la constitución, la ley y los reglamentos, quedando todo mi Equipo de Gobierno presto a atender las inquietudes que se generen en su estudio.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

II. DE LA PARTICIPACION CIUDADANA, FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION Y CONCEJALES

La audiencia pública convocada para el día 09 de julio de 2021, Tuvo cuatro (04) ciudadanos inscritos para participar. Por parte de la Administración Distrital, contó con la participación del Secretario del Interior David Munera Cavadia, también contó con la participación del honorables concejales Carolina Lozano Benitorevollo, Wilson Toncel Ochoa y Gloria Isabel Estrada Benavides, quienes expusieron sus comentarios sobre el presente proyecto de acuerdo en los siguientes términos:

INTERVINIENTE	POSICION
EDGARDO ENRIQUE DIAZ MONTES	Manifiesta que esta problemática inicia con la expedición en el año 2013 del acuerdo por medio del cual se ordena la liquidación de un establecimiento público Distrital y se dictan otras disposiciones, las cuales se referían directamente a la creación del FONSET. Acuerdo que tuvo una breve vigencia, puesto que el Concejo de ese entonces se percató que este no encontraba fundamento en una causal de liquidación de las contempladas en la ley para la liquidación de un establecimiento público. Además, expresa que, si bien se encuentra en cabeza de la Administración Distrital la creación del FONSET, la misma no debe ampararse en la liquidación de DISTRISSEGURIDAD. Indica que en el año 2014 se expide un nuevo acuerdo de creación del FONSET, que en esta ocasión ya no trata de la liquidación de DISTRISSEGURIDAD, sino que se refiere a la coexistencia de esta con el Fondo en mención. Señala además algunas consideraciones de quienes fungían como concejales para aquel entonces, entre ellos, las del concejal Munera, Toncel y Pion, quienes coincidieron en la importancia que dicho proyecto contara con el informe de impacto fiscal, razón por la cual no prosperó. Que luego en el mes de junio de 2015 fue nuevamente presentado el mismo proyecto de acuerdo, el cuál a pesar de lo antes mencionado fue aprobado convirtiéndose en el acuerdo No. 001 de 2015 demandado por el ciudadano Diomedes Ortega, quien argumentó las razones por las cuales debería ser declarado ilegal. Considera que el presente proyecto se constituye en un flagrante desacato al laudo del tribunal, toda vez que este no ordena la creación de un nuevo



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

	<p>fondo, sino que ordena que la situación se restablezca a su estado inicial como si este Fondo nunca hubiese existido. Por ultimo dice que con la aprobación del presente proyecto de acuerdo el Concejo Distrital incurriría en el mismo yerro de la administraciones anteriores desacatando el pronunciamiento judicial.</p>
<p>GUILLERMO CARABALLO (Presidente JAC Barrio BELEN)</p>	<p>Inscrito para participar, al ser llamado no se encontraba presente en la plataforma.</p>
<p>VALERIA SARMIENTO</p>	<p>Inscrito para participar, al ser llamado no se encontraba presente en la plataforma.</p>
<p>DIOMEDES ORTEGA</p>	<p>Al ser llamado no se encontraba en la plataforma. Informa el Secretario del Concejo que el ciudadano radicó un escrito por secretaria y solicita que este sea leído en audiencia, se pronuncia en los siguientes términos:</p> <p>Hace referencia a la sentencia del tribunal administrativo de Bolívar sobre el medio de control de nulidad interpuesta por él en contra del Distrito de Cartagena de Indias, la cuál concede las pretensiones formuladas en la demanda en el sentido de decretar la nulidad del acuerdo distrital No. 001 del 5 de enero de 2015 y el decreto distrital No. 0839 del 1 de junio de 2015 que crea y reglamenta el FONSET, respectivamente. Dice que esta nulidad surte efectos desde el momento en que fue proferido el fallo, lo que implica de parte de la administración el reconocimiento de la ilegalidad del acto administrativo y que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de su expedición. Señala que en atención al principio de legalidad presupuestal la administración distrital no puede efectuar erogaciones asociadas a las contempladas en el Fondo que se declaró nulo por la jurisdicción contenciosa administrativa. Solicita a la corporación revisar la constitucionalidad, legalidad y</p>



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

	<p>conveniencia de la aprobación de proyecto de acuerdo 085 de 2021, teniendo en cuenta que se pretende desconocer una orden judicial. Advierte que en el texto del proyecto se incurre en una falsa motivación al señalar que el establecimiento publico DISTRISEGURIDAD nunca fue beneficiario de los recursos que componen la contribución especial, puesto que tal como lo señala el tribunal en su decisión que con la creación del FONSET se reduce el presupuesto de dicho establecimiento.</p>
<p>CAROLINA LOZANO BENITOREVOLLO Concejal</p>	<p>Solicita que quede constancia en la ponencia de primer debate del presente proyecto de acuerdo lo siguiente: a) Que, a pesar de la nulidad declarada por el Tribunal Administrativo de Bolívar, el documento es allegado sin Informe de Impacto Fiscal, de no contar con él, no se continúe con el trámite y estudio. b) Que el proyecto de acuerdo presentado sea devuelto a la administración teniendo en cuenta que no tiene visto bueno de la Secretaria de Hacienda Distrital, que es de suma importancia contar con ello tratándose de un asunto de carácter presupuestal. c) Solicita se revisen los indicadores de delitos consignados en el proyecto los cuales difieren de los indicadores dados por la Secretaria del Interior en su informe de gestión del 6 de julio de 2021.</p>
<p>WILSON ERNESTO TONCEL OCHOA Concejal</p>	<p>Igualmente manifiesta su preocupación por la presentación del Informe de impacto Fiscal como documento anexo del proyecto de acuerdo. Advierte que dicho informe fue presentado el mismo día de la audiencia publica a las 12:01 meridiano. En este sentido le asiste la duda sobre una presunta intención de en hacerlos incurrir en error con el estudio del proyecto y su eventual aprobación, que entre otras situaciones podría acarrear a los concejales consecuencias de carácter disciplinario.</p>
<p>GLORIA ISABEL ESTRADA BENAVIDES</p>	<p>Expresa su preocupación por la falta de socialización de los proyectos de</p>



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

Concejal	parte de los funcionarios de la administración con el concejo distrital. En este orden de ideas, exterioriza la disposición del concejo para trabajar articuladamente con la Administración en la construcción de los proyectos de acuerdo.
DAVID MUNERA CAVADIA Secretario del Interior	Comenta los argumentos esbozados por el Tribunal Superior de Bolívar en el fallo judicial que declara la nulidad del acuerdo por medio del cual se autoriza la creación del FONSET. Que dicho fallo no versa sobre la legalidad del Fondo de Seguridad sino sobre la no realización del impacto fiscal, además de no haber tenido en cuenta el gobierno de turno las consecuencias financieras que ello acarrea a DISTRISEGURIDAD. Hoy es objeto de una solicitud de adición y complementación, por medio de la cual se solicita al Tribunal una modulación del fallo en el tiempo de tal manera que no quedara sin ejecución el presupuesto del Fondo para el cumplimiento de sus fines y propósitos. Por último, dice llamarle poderosamente la atención el hecho que el proyecto de acuerdo no haya sido remitido con anexo del informe de impacto fiscal, toda vez, que este fue remitido a su despacho desde el 21 de junio de 2021.

III. CONCEPTO JURIDICO

En virtud de lo dispuesto en el artículo 116 del capítulo VI del Acuerdo 014 de 2018, la Oficina Asesora Jurídica del Honorable Concejo Distrital de Cartagena de Indias, emitió concepto jurídico sobre el presente proyecto de acuerdo, previo a la elaboración de ponencia de primer debate, refiriéndose al mismo en los siguientes términos:

(...) Es clara, la interpretación hecha tanto en primera como de segunda instancia, al manifestar que previa a la aprobación del acuerdo No. 001 del 5 de enero de 2015, ni de forma posterior en el decreto que habría de expedir el alcalde, como lo dejó sentado el Concejo Distrital, se estableció la nueva fuente a favor de DISTRISEGURIDAD, lo que generó la nulidad del acuerdo(...).

(...) Revisado el análisis de impacto fiscal aportado al proyecto de acuerdo, tenemos que en el mismo se limita la Secretaría de Hacienda a manifestar que la creación del FONSET, no genera impacto fiscal alguno y que, en razón a que DISTRISEGURIDAD, desde el año 2015, viene cumpliendo con su objeto misional, sin contar con esta fuente de financiación, NO se genera ningún impacto en la actualidad para la entidad (...).



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

(...) Tanto en el impacto fiscal traído con el proyecto de acuerdo, como el que fue presentado con posterioridad, luego de un requerimiento hecho por la Corporación, se echa de menos, la nueva fuente financiación a favor de DISTRISSEGURIDAD, lo cual hace inviable jurídicamente, el proyecto de acuerdo radicado (...).

(...) en el mundo jurídico se encuentran con fuerza ejecutoria, dos actos administrativos, que establecen como fuente de financiación de DISTRISSEGURIDAD, el 5% del valor de contrato de obra pública, por lo que para proceder a la creación del FONSET y asignarle esta fuente de financiación, tal y como lo ha dispuesto el legislador, se hace necesario, modificar estos Acuerdos y darle una nueva fuente de financiación a DISTRISSEGURIDAD, sin entrar a hacer análisis, sobre el cumplimiento o no de su objeto misional, durante los años en que produjo efectos el Acuerdo anulado, ello, ahora, se torna irrelevante, si la nulidad, nos ha colocado en un plano, en donde en palabras claras, el Acuerdo No. 001 del 5 de enero de 2015, no existe, y como tal solo están vigentes, los Acuerdos Nos. 28 del 30 de octubre de 2002 y 001 del 20 de febrero de 2004 y al modificarlos, en esta oportunidad, se debe actuar tal y como lo dispone el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

De otro lado, en el análisis de impacto fiscal se manifiesta que, a la entidad, para la vigencia 2021, se le han asignado unos nuevos recursos, pero desconoce la administración, que los recursos incorporados a través del Acuerdo No. 054 de 2021, NO CONSTITUYEN una fuente financiación que tenga la entidad jurídica y financiera, de sustituir y/o reemplazar, la que le será eliminada, una vez se dé la creación del FONSET.

Es más, no constituye la incorporación, una nueva fuente de financiación con vocación de permanencia, por el contrario, a través del Acuerdo No. 054 de 2021, se establece con claridad la destinación específica que tendrán los recursos objeto de la incorporación, esto es, para:

- El fortalecimiento logístico para la seguridad, convivencia, justicia y socorro en Cartagena de Indias, por valor de \$1.123.458.630.

- Implementación y sostenimiento de herramientas tecnológicas para seguridad y socorro en Cartagena de Indias, por valor de \$876.541.370.

(...) Lo legalmente procedente, es que el Distrito de Cartagena de Indias, a través de la Secretaría de Hacienda Distrital, establezca una fuente de financiación que reemplace la que la será eliminada a la entidad y con ello se garantice que DISTRISSEGURIDAD, pueda cumplir su objeto misional, sin estar, solicitándole al ente territorial incorporación de recursos. Estas reiteradas solicitudes, son muestras evidentes, que la entidad, si ha sido impactada fiscalmente, desde el 2015 a la fecha, con la expedición del acuerdo anterior, error, en el que no podrá incurrir la Corporación en esta oportunidad.

En conclusión al sentir de esta Oficina Asesora Jurídica, el proyecto de acuerdo radicado, NO cuenta con viabilidad jurídica, hasta tanto, el Distrito de Cartagena, más bien la Secretaría de Hacienda distrital en cumplimiento del artículo 7° de la ley 819 de 2003, establezca una fuente de financiación, que remplace el 5% de los contratos de obra pública vial, que le serán destinados al FONSET, para ello, deberá incluso, modificarse, las fuentes de financiación que vienen establecidas en los Acuerdos Nos. 28 del 30 de octubre de 2002 y 001 del 20 de febrero de 2004 (...).



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

(...) Hay otro punto que llama la atención de esta oficina asesora jurídica y es el hecho de manifestarse en la parte motiva del proyecto de acuerdo, que se ha solicitado ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, aclaración de la providencia de segunda instancia, situación que a todas luces demuestra que la providencia no se encuentra ejecutoriada. Sin embargo, este es un punto de menor escala, que, una vez superado el impase del impacto fiscal, puede superarse, sea retirando el escrito de aclaración o provocando un pronunciamiento por parte del Tribunal.

Por todo lo expuesto, esta Oficina Asesora Jurídica, emite concepto jurídico SIN VIABILIDAD JURIDICA, puesto que el análisis del impacto fiscal allegado por la Secretaría de Hacienda Distrital no cumple ni con lo establecido en el 7° de la Ley 819 de 2003 y mucho menos, con lo considerado por la Justicia Contenciosa Administrativa.

Se sugiere, se ponga en contexto a la administración de esta situación, en aras que se corrija el análisis de impacto fiscal, estableciendo la nueva fuente de financiación y a la vez se verifique, el estado actual de la solicitud de aclaración de la sentencia de segunda instancia.

Así las cosas, la Oficina Asesora Jurídica de esta Honorable Corporación, emite **CONCEPTO SIN VIABILIDAD JURIDICA**, al considerar procedente continuar con el estudio y trámite de aprobación del presente proyecto de acuerdo, hasta tanto se cumplan con los presupuestos de ley, tal como lo señaló el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena y el Tribunal Superior de Bolívar en proveídos de primera y segunda instancia, respectivamente, ya antes mencionados, esto es, que una vez sea allegado de la Secretaria de Hacienda Distrital el Informe de Impacto Fiscal que contemple una nueva fuente de financiación que garantice la no afectación del presupuesto aprobado para el establecimiento público Distriseguridad, se prosiga con la evaluación de constitucionalidad y legalidad del proyecto para una eventual aprobación.

IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES Y OBSERVACIONES PRESENTADAS

La honorable concejal del partido Alianza Social Indígena – ASI, Carolina Lozano Benitorevollo, mediante escrito de fecha 12 de julio de 2021 presenta observaciones respecto de la solicitud de aclaración que hizo la Administración Distrital con relación a la sentencia de segunda instancia No. 004 del 12 de febrero de 2021 del Tribunal Superior de Bolívar, por medio de la cual se confirmó el fallo de primera instancia emitido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, que declaró la nulidad del acuerdo 001 de 2015 y Decreto 0839 del mismo año, ambos relacionados con la creación del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSET, escrito que a su vez fue remitido a la Secretaria de Hacienda Distrital, doctora Diana Villalba Vallejo, mediante oficio SG:0680/2021, a fin de que informara si la solicitud de aclaración formulada fue atendida por el Tribunal Superior de Bolívar y anexara copia integral de la respuesta. Vale la pena resaltar que a la fecha no se ha recibido respuesta de la administración sobre esta solicitud de información, la cual considera el cabildante, en su calidad de miembro de la comisión segunda o de presupuesto, es necesaria para el estudio del proyecto en esta etapa.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos en el concepto jurídico emitido por la Oficina Asesora Jurídica del Concejo Distrital de Cartagena, basados en los planteamientos contenidos en el fallo expedido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, queda absolutamente claro la esencia del problema jurídico, en torno al cual gira la controversia que conlleva a la declaratoria de nulidad del acuerdo No. 001 de 2015.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

Que inicialmente, mediante oficio SG:0671-2021 por directriz de los miembros de la Comisión Segunda o de Presupuesto se requirió formalmente se allegara al Concejo Distrital Informe de Análisis de Impacto Fiscal del Proyecto de Acuerdo presentado por la Administración el 25 de junio de 2021, en armonía con las consideraciones expuestas por el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante Sentencia 004/2021 del 12 de febrero de 2021. Así mismo, se requirió se informara respecto de la ejecutoriedad o firmeza del fallo antes mencionado, anexando el documento que le sirva de soporte, en el evento que su contestación fuese en uno u otro sentido.

Luego, dando alcance a lo sugerido por la Oficina Asesora Jurídica del Concejo Distrital, de Cartagena de Indias, en aras de evitar que se diera el archivo del presente proyecto de acuerdo, los ponentes, consideramos pertinente requerir a la Administración Distrital en cabeza del mismo Alcalde Mayor y de la Secretaria de Hacienda, mediante **oficio No. SG:0698/2021** del 22 de julio de 2021, a fin de que se modificase el análisis de impacto fiscal para la creación del FONSET, de tal manera que cumpliera con el lleno de los requisitos establecidos en el artículo 7 de la ley 819 de 2003 y demás señalados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en su fallo de decreto de la nulidad del acuerdo arriba mencionado, de tal manera que se estableciera una fuente de financiación sustituta a favor de DISTRISEGURIDAD que remplace la que será eliminada con la creación de fondo.

“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior.

*En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, **deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.***

Lo anterior con el fin de dar cumplimiento a la ley y los laudos de primera y segunda instancia, y así no incurrir en yerro que dé lugar a la nulidad del acuerdo que eventualmente se llegare a aprobar por parte de esta honorable corporación. Dicho en otras palabras, se requiere para el estudio y aprobación del proyecto de acuerdo, contemos con el análisis de impacto fiscal el cual contemple la fuente sustitutiva a favor de Distriseguridad.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

En este orden de ideas, tenemos que la Administración Distrital, mediante oficio AMC-OFI-0088223-2021 de fecha 27 de julio de 2021, se pronuncia en atención al Concepto Jurídico de la Oficina Asesora Jurídica del Concejo que versa sobre el Análisis de Impacto Fiscal del presente proyecto de acuerdo en los siguientes términos:

(...) En este caso, la Secretaria de Hacienda, como máxima autoridad en asuntos fiscales para el ente territorial, mediante oficio No. AMC-OFI-0083802-2021, emitió su concepto sobre el impacto fiscal de las finanzas de Distriseguridad por la creación del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, FONSET, mediante el cual realizó el análisis de las fuentes asignadas para Distriseguridad desde su creación y las fuentes asignadas para la financiación del FONSET, concluyendo que la entidad Distriseguridad ha venido funcionando cumpliendo con el objeto para el cual fue creada mediante acuerdo 028 de 2002 y el decreto 040 de 2003, sin los recursos que antes se asignaban por contratos de obras públicas

La secretaria Distrital de Hacienda, con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas orgánicas de presupuesto, la responsabilidad, la transparencia fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas, emitió el citado concepto, y tal como lo ha señalado la H. Corte Constitucional, el análisis del citado artículo 7 de la ley 819 debe interpretarse con la finalidad de que las leyes tengan en cuenta las realidades macroeconómicas (...)

(...) Sin embargo, como quiera que nos encontramos en la etapa de preparación del presupuesto de la vigencia fiscal 2022, se procederá con la asignación como fuente sustitutiva para Distriseguridad, la fuente No. 037 denominada Rendimientos Financieros Ingresos corrientes de libre Destinación, la cual una vez se surtan las etapas de presentación, estudio y aprobación, ante la Corporación Administrativa, quedara estimada como una fuente en el ingreso del presupuesto para Distriseguridad (...).

Que al contemplar el documento contentivo del Informe de Impacto Fiscal expedido el día 27 de julio de 2021 por la Secretaria de hacienda Distrital, mediante oficio AMC-OFI-0088223-2021, una nueva fuente de financiación para Distriseguridad, se cumplen con los dos presupuestos exigidos en la sentencia del Tribunal Superior Administrativo de Bolívar.

Estando así las cosas, al cumplir en esta oportunidad la administración con lo establecido en las normas que regulan la materia, estipulando una nueva fuente de financiación sustitutiva para el establecimiento público Distriseguridad, denominada "fuente No. 037 - Rendimientos Financieros Ingresos corrientes de libre Destinación", para que la reducción de ingresos planteada con el proyecto de acuerdo no genere afectación en el presupuesto y sostenibilidad financiera de la entidad, resulta pertinente, procedente y conducente seguir adelante con el trámite del mismo.

Es menester aclarar que para ello es necesario solicitar, de la Administración Central, para mayor claridad, tener como soporte el estudio del proyecto de acuerdo, antes de ser sometido a discusión y aprobación de Segundo Debate, expida una certificación, en la que se establezca el comportamiento de dicha fuente de financiación para las vigencias fiscales 2020 y 2021, con el fin de verificar realmente si dicha fuente tiene la capacidad y/o suficiencia de ser sustituta de aquella que se le está suprimiendo del presupuesto de Distriseguridad.

V. DE LAS MODIFICACIONES A INTRODUCIR AL PRESENTE PROYECTO DE ACUERO



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

Con base en lo antes presentado, resulta necesario introducir modificaciones en el articulado del proyecto de acuerdo, en el sentido de incluir dos artículos del siguiente tenor:

1. “Modifíquese los Acuerdos Nos. 28 del 30 de octubre de 2002 y 001 del 20 de febrero de 2004, en sus artículos undécimo y segundo, respectivamente, los cuales quedarán así: Los ingresos del establecimiento público estarán constituidos así:
 1. Los recursos generados por el impuesto de la telefonía básica conmutada creados mediante este acuerdo.
 2. La totalidad de las rentas nacionales cedidas o trasferidas con destinación específica para la prestación del servicio de vigilancia en el Distrito de Cartagena de Indias.
 3. Los recursos ordinarios del presupuesto del Distrito destinados para la seguridad y vigilancia.
 4. El 10% de lo producido mensual de la tasa de delineación fijada en el Acuerdo No. 012 de 1987 y los recaudos por concepto del impuesto de seguridad y vigilancia que recibe el Distrito.
 - 5. (LA NUEVA FUENTE DE FINANCIACIÓN, que tiene la entidad jurídica y financiera de reemplazar, el 5% de los contratos de obras públicas viales, que le será destinado al FONSET)”.**
2. “Los recursos pertenecientes a la fuente de financiación con denominación No. 37 Rendimientos Financieros Ingresos Corrientes de Libre Destinación, que no hayan sido comprometidos en la vigencia fiscal 2021, deberán ser transferidos al Establecimiento Publio Distrital Distriseguridad”.

Teniendo los anteriores argumentos, esto es, los planteados en el concepto jurídico, observaciones y modificaciones, los ponentes consideran que el título, preámbulo y articulado del Proyecto de Acuerdo en Primer Debate quede de la siguiente manera:

ACUERDO No.
(_____)

“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO TERRITORIAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA – FONSET EN EL DISTRITO DE CARTAGENA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T. y C.

En uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial las conferidas por el Numeral 5 del Artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, Ley 418 de 1997 prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010 reglamentada por el Decreto Nacional 399 de 2011

ACUERDA

ARTICULO PRIMERO: Créese el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) en el Distrito de Cartagena de Indias, el cual deberá ser administrado como una cuenta especial sin personería jurídica por el Alcalde Mayor de Cartagena o por el Secretario de despacho en quien se delegue esta responsabilidad conforme lo establece el artículo 6 de la ley 1421 de 2010.

ARTICULO SEGUNDO: Modifíquese los Acuerdos Nos. 28 del 30 de octubre de 2002 y 001 del 20 de febrero de 2004, en sus artículos undécimo y segundo,



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

respectivamente, los cuales quedarán así: Los ingresos del establecimiento público estarán constituidos así:

1. Los recursos generados por el impuesto de la telefonía básica conmutada creados mediante este acuerdo.
2. La totalidad de las rentas nacionales cedidas o transferidas con destinación específica para la prestación del servicio de vigilancia en el Distrito de Cartagena de Indias.
3. Los recursos ordinarios del presupuesto del Distrito destinados para la seguridad y vigilancia.
4. El 10% de lo producido mensual de la tasa de delineación fijada en el Acuerdo No. 012 de 1987 y los recaudos por concepto del impuesto de seguridad y vigilancia que recibe el Distrito.

5. Rendimientos Financieros Ingresos Corrientes de libre Destinación.

ARTÍCULO TERCERO: El objetivo del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana- FONSET es administrar, recaudar y canalizar recursos tendientes a ordenar el gasto y las inversiones que propicien el orden público y las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana en el marco de la Política y Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y del Plan Integral que en la materia adopte el Distrito de Cartagena.

ARTÍCULO CUARTO: El Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, definirá las funciones de administración y ordenación del gasto del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Cartagena de Indias.

ARTÍCULO QUINTO: El Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSET, se financiará con los siguientes recursos:

1. La totalidad de las rentas nacionales cedidas o transferidas con destinación específica para la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia en el Distrito de Cartagena de Indias.
2. Recursos provenientes del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON.
3. **Rendimientos Financieros Ingresos Corrientes de libre Destinación**
4. Recursos en dinero o en especie aportados por personas naturales o jurídicas de cualquier orden y naturaleza, con la finalidad de ser destinadas a propiciar y garantizar la seguridad y convivencia ciudadana
5. El 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que generen las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales que otorgue el Distrito de Cartagena.
6. Los que en el futuro asignen las leyes, acuerdos o decretos.

ARTÍCULO SEXTO: Los recursos del Fondo de Seguridad y Convivencia – FONSET, se destinarán prioritariamente a los programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual deberá articularse con la política de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno Nacional.

Los recursos que se recauden por este mismo concepto se invertirán:

- a. 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.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

- b. Dotación, construcción de infraestructura para la seguridad y la convivencia, cuarteles y otras instalaciones.
- c. Adquisición de equipos de comunicación y tecnología, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas.
- d. Dotación y raciones, vinculación de agentes, adquisición de bienes y servicios logísticos para la seguridad y convivencia, acciones para generar un ambiente que propicie la preservación del orden público, la seguridad y la convivencia ciudadana, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local y las priorizadas en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, entre otras, siempre que sean relacionadas con el tema de seguridad y convivencia.

Parágrafo 1. 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 Alcalde.

Parágrafo 2. Los rendimientos financieros generados, serán parte del mismo concepto de gasto.

ARTICULO SEPTIMO: Los recursos pertenecientes a la fuente de financiación con denominación No. 37 Rendimientos Financieros Ingresos Corrientes de Libre Destinación, que no hayan sido comprometidos en la vigencia fiscal 2021, deberán ser transferidos al Establecimiento Público Distrital Distriseguridad.

ARTICULO OCTAVO: COMITÉ TERRITORIAL DE ORDEN PÚBLICO. El Comité Territorial de Orden Público encargado de estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la destinación de los recursos apropiados para el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Cartagena de Indias.

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 Oficial de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o el Director Seccional de la Unidad Nacional de Protección (UNP) o su delegado operativo, según corresponda, 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 del Interior y Convivencia Ciudadana.

ARTICULO NOVENO: FUNCIONES DEL COMITÉ 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 del Distrito de Cartagena y sus corregimientos, en el marco de lo establecido en este acuerdo y de las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

4. Recomendar al Alcalde Distrital, 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 Alcalde del Distrito de Cartagena de Indias, el Plan Anual de Inversiones del Fondo Territorial.
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.

ARTÍCULO DECIMO: La Secretaría de Hacienda Distrital a través de la Dirección de Impuestos realizará el control y seguimiento correspondiente a la Contribución Especial a que hace referencia el artículo 11 del Decreto Nacional 399 de 2011.

La Secretaría Distrital de Hacienda a través de Tesorería Distrital y la Dirección de Impuestos, diseñará e implementará en el Distrito de Cartagena de Indias, un procedimiento para el recaudo de la Contribución Especial y el reporte de información por parte de las entidades de derecho público y fondos del orden distrital, atendiendo las disposiciones que regulan la materia.

La Secretaría de Hacienda Distrital a través de la Oficina de Presupuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 del Decreto Nacional 399 de 2011, remitirá los informes de captación, ejecución e inversión de los recursos destinados al FONSET, en el Formulario Único Territorial que se remite regularmente a la Contaduría General de la Nación, quien los enviará al Ministerio del Interior. Para esta labor solicitará las informaciones a los organismos y dependencias que sean necesarios.

ARTICULO DECIMOPRIMERO: El Alcalde Distrital, para la entrada en vigencia del presente acuerdo, diseñara e implementara, un procedimiento administrativo para el recaudo de la Contribución Especial y el reporte de orden distrital, atendiendo las disposiciones que regulan la materia, para reajustar la normatividad interna referente a la conformación del Comité de Orden Público Distrital en los términos del presente Acuerdo, la Ley 1421 de 2010 y el artículo 20 del Decreto 399 de 2011. En dicho reajuste deberá reglamentarse la conformación y miembros integrantes, periodicidad de las reuniones, convocatorias, quorum decisorio y deliberatorio, actas y actuaciones y demás aspectos internos para su funcionamiento.

PARAGRAFO: En un tiempo de tres (03) meses, contados desde la entrada en vigencia del presente Acuerdo, la Administración armonizara internamente la situación de orden financiero y presupuestal que se deriven de la destinación de las fuentes de recursos conforme al Artículo Cuarto del presente acuerdo.

ARTÍCULO DECIMOSEGUNDO: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

I. CONCLUSIONES

En ese orden y atendiendo lo anteriormente expuesto, presentamos **PONENCIA POSITIVA de PRIMER DEBATE** al proyecto de Acuerdo en estudio teniendo en cuenta que el mismo se encuentra conforme a las normas vigentes que regulan la materia y lo descrito en las sentencias de primera y segunda instancia expedidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los cuales exigen



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 085 de 2021

cumplimiento en lo atinente a la presentación del informe fiscal y una nueva fuente de financiación. Esta ponencia está condicionada a las respuesta que la Administración de a las observaciones presentadas por la Concejal Carolina Lozano y al cumplimiento en cuanto a la expedición del certificado donde se plasme el comportamiento de la fuente de financiación para las vigencias 2020 y 2021, con la salvedad que el presente proyecto de acuerdo es susceptible de ser objeto de modificaciones en su texto y que las mismas pueden ser introducidas para el segundo debate, de ser así considerado por esta Comisión de Estudio y la Plenaria.

Atentamente,

DAVID BERNARDO CABALLERO RODRIGUEZ
Coordinador

GLORIA ISABEL ESTRADA BENEVIDES
Ponente

LUDER MIGUEL ARIZA SANMARTIN
Ponente