JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA.

Tunja, veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE U OBJETIVA
DEMANDANTE: JUAN SEBASTIÁN RAMÍREZ GARCÍA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA – CONCEJO MUNICIPAL TUNJA
RADICACIÓN: 150013333013-2020-00101-00

==========

Ingresa el proceso al Despacho para resolver la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

I. ANTECEDENTES

I.1. De la solicitud de medida cautelar.

Conforme a la solicitud anexa al escrito de demanda, se solicita la suspensión provisional del Decreto municipal No. 200 fechado del 30 de junio de 2020, *"por medio del cual se adopta y se implementa el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana – la seguridad y convivencia nos une- del municipio de Tunja",* expedido por el Alcalde de Tunja,

por considerar que tiene los vicios de expedición de forma irregular, falsa motivación y desviación de las atribuciones propias de quién las profirió, bajo las siguientes consideraciones:

__ En el escrito de demanda el demandante señala como normas violadas (folios 4 al 6):

> "- Constitución Política de Colombia: Preámbulo y artículos 1, 2. 4, 6, 84, 113, 114, 115, 122, 124, 150 numerales 3º, 8º, 11º, 23º; 151, 189 numerales 3º, 11º, 20º; 209, 286, 287, 288, 296, 298, 311, 312, 313 numerales 1º, 4º, 5º, 314, 315 numerales 1º, 5º, 9º; 334, 338, 339, 345, 353, 356, 357, 358, 365, 366.
> - Ley 136 de 1994: 1, 2, 3, 4, 5, 84, 91.
> - Decreto 624 de 1989: Estatuto Tributario Nacional.
> - Decreto 111 de 1996: Estatuto Orgánico de Presupuesto.
> - Ley 599 de 2000: Código Penal.
> - Ley 715 de 2001: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros: Artículos 1, 2, 3, 4, 7, 15, 16, 20, 28, 44, 47, 48, 73, 74, 76 numerales 6º, 15º.
> - Ley 906 de 2004: Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.
> - Ley 1257 de 2008: Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.
> - Ley 1430 de 2010: Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.
> - Decreto 399 de 2011: Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones.
> - Ley 1437 de 2011 - CPACA: Artículos 1, 2, 3 y 42.
> -Ley 1551 de 2012: Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios: 1, 2, 3, 4, 5, 6 numerales 2º, 4º, 8º; 8, 10, 29 numerales literal a) numeral 2º, 3º, 6º; literal b) numerales 1º, 2º -literal e); 3º, 4º, 5º; parágrafo 2º; literal c) numerales 2º y 4º; literal d) numerales 5º y 19º; literal f) numerales 1º, 3º; literal g).
> -Ley 1607 de 2012: Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.
> -Ley 1709 de 2014: Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.
> -Ley 1739 de 2014: Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones.
> -Ley 1819 de 2016: Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.
> - Ley 1955 de 2019: por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad": Artículos 1, 2, 3, 4 – parágrafo 1º, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 132.

- Ley 1959 de 2019: Por Medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el Delito de Violencia Intrafamiliar.
- Ordenanza 006 del 3 de junio de 2020, por medio de la cual se adoptó el Plan Departamental de Desarrollo para el cuatrienio 2020-2023: Artículo 1, 2, 3, 6, 13, 28.
- Decreto 389 de 2006: Por medio del cual se ordena y renumera el Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja compilando en un solo cuerpo jurídico la totalidad de la normatividad tributaria del Municipio de Tunja.
-Acuerdo Municipal 047 de 2008: Por medio del cual se expide el estatuto orgánico del presupuesto del municipio de Tunja y sus entidades descentralizadas.
-Acuerdo Municipal 030 de 2017: Por medio del cual se modifica el Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja y se dictan otras disposiciones.
- Acuerdo Municipal 033 de 2019: Por medio del cual se establece el Presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Tunja para la vigencia fiscal año 2020.
-Acuerdo Municipal 012 de 2020: "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo "TUNJA LA CAPITAL QUE NOS UNE 2020-2023 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". Artículos 7º - Nos une una sociedad justa, incluyente y educada: - Seguridad y convivencia ciudadana; 8, 9, 10, 11 y 12.
-Precedente Corte Constitucional: Sentencia C-979 de 2002, C-049 de 2012.
-Precedente Consejo de Estado: Sentencia del 11 de junio de 2009 – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera – radicado 11010325000200500348 00; Sentencia del 15 de agosto de 2018 - Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta – radicado 11001-03-27-000-2016-00012-00(22362); Sentencia del 6 de julio de 2017 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – radicado 11001-03-24-000-2008-00390-00(0585-09)".

__ En el escrito de la medida cautelar formulada, el demandante realizó un cotejo del acto enjuiciado con normas de carácter superior, así:

Constitución Política de Colombia de 1991	**Decreto municipal 200 del 30/06/2020**
Preámbulo. En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: **Artículo 84**. Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.	Este Decreto desconoce el preámbulo y el artículo 84 de la Constitución, ya que dicha actividad – plan de seguridad ya ha sido regulado por el Decreto 399 de 2011 y la Ley 1709 de 2014, por tratarse de temáticas de Política Criminal. Además de lo anterior, el Decreto Municipal 200 del 30 de junio de 2020 en su artículo 9º, desconoce que el tema de financiamiento ya ha sido regulado y establecido por los artículos del Decreto 399 de 2011, por lo cual dicho acto administrativo municipal viola de manera considerable las normas constitucionales ya que la autoridad del Municipio de Tunja no podía establecer nuevas formas de financiamiento para el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana "La Seguridad y la Convivencia nos Une".
Artículo 313. Corresponde a los concejos: 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los	Igualmente, el Decreto 200 del 30 de junio de 2020, desconoce en su artículo 9º que el presupuesto

tributos y los gastos locales. 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos	asignado a la Secretaria de Gobierno de Tunja, debe ser aprobado por el Concejo Municipal para las Vigencias Fiscales 2021, 2022 y 2023, ya que el único presupuesto vigente y liquidado es el presupuesto de la vigencia fiscal año 2020.
Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes. 5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio. 9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto	Este Decreto desconoce los artículos 313, 315, 345, 346, 347, 350, 352 y 353 de la Constitución por cuanto se disponen unos valores relativos al presupuesto del Municipio – Secretaria de Gobierno para las vigencias fiscales 2021, 2022 y 2023, los cuales aún no se encuentran aprobados por la Corporación edilicia, siendo a iniciativa del alcalde la presentación de dichos proyectos de acuerdo, por lo cual los valores referentes a las vigencias fiscales 2021, 2022 y 2023 son meras expectativas y serán posiblemente afectados por el COVID 19 y la situación económica actual del país. Además de lo anterior dicho Decreto desconoce igualmente la Constitución Política de Colombia, por cuanto al regular temas de seguridad y convivencia ciudadana como de política criminal debía haberse armonizado y coordinado el programa con el Plan Nacional de Desarrollo – Ley 1955 de 2019 y el Plan Departamental de Desarrollo Ordenanza 006 del 03 de junio de 2020, y además porque en términos de orden público adicional al cumplimiento de la ley se deben seguir las órdenes del Presidente de la República y el Gobernador.

decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. **Artículo 347.** El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de	
Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley. Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre. **Artículo 358.** Para los efectos contemplados en los dos artículos anteriores, entiéndese por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital. **Artículo 359.** No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan: 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios. 2. Las destinadas para inversión social.	También el Decreto demandado desconoce los artículos 356, 358, 359, 362, 363, 365 y 366, por los siguientes motivos: a) El Sistema General de Participaciones – Ley 715 de 2001, establece una destinación especifica para Educación, Salud, Saneamiento Básico, Acueducto, Alcantarillado y un propósito General que cobija las siguientes circunstancias o proyectos a nivel municipal y algunos de ellos no se tuvieron en cuenta al momento de proferir el Decreto Municipal número 200 del 30 de junio de 2020: - Servicios Públicos. - Vivienda. -Sector Agropecuario. - Transporte. - Materia Ambiental: Preservación y Defensa en coordinación con las Corporaciones Autónomas regionales. - Centros de Reclusión: Coordinación con el INPEC, para la dirección, organización, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad. - Deporte y Recreación. - Cultura. - Prevención y Atención de desastres. - Promoción del Desarrollo. - Atención a grupos vulnerables. - Equipamiento Municipal. -Desarrollo Comunitario. - Fortalecimiento Institucional. - Justicia: Los municipios podrán financiar las inspecciones de policía para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía de competencia municipal. - Restaurantes Escolares. - Empleo. b) No se tuvo en cuenta a Corpoboyacá como corporación Autónoma Regional en lo relativo a los delitos contra el Medio Ambiente. c) No se tuvo en cuenta al centro de reclusión – establecimiento penitenciario de Tunja ni al INPEC, para lo relativo a la dirección, organización, sostenimiento y vigilancia de la cárcel de Tunja. d) No se expresa nada acerca

Artículo 362. Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior. **Artículo 363.** El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad. Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.	del financiamiento de las Inspecciones de Policía y Comisarias de Familia para el cumplimiento del Plan de Seguridad y Convivencia de Tunja. e) Los recursos del Sistema General de Participaciones deberán invertirse como gasto público social y no como gastos en seguridad, pues son situaciones sociales muy distintas. f) Los fondos de Seguridad de los entes territoriales son y cuenta con fuentes propias de financiamiento, incluidos ingresos tributarios y no tributarios, situación que desconoce el artículo 9º del Decreto Municipal 200 del 30 de junio de 2020. g) El artículo 9º del Decreto Municipal 200 del 30 de junio de 2020, desconoce los principios tributarios y el principio de legalidad tributario que establece que no hay impuesto sin ley y que además de los impuestos se financiará los presupuestos de gastos y funcionamiento del Estado para el cumplimiento de los planes y proyectos para cumplir con los fines estatales y que el gasto público social tendrá prevalencia – prioridad sobre cualquier otra asignación.

__ Igualmente, realizó un cotejo entre el acto enjuiciado y las normas presuntamente infringidas:

Leyes y Decretos	**Decreto municipal 200 del 30/06/2020**
Decreto 111 de 1996. Presupuesto. **Artículo 1º.** La presente ley constituye el estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este estatuto que regula el sistema presupuestal. **Artículo 2º**. Esta ley orgánica del presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto.	Este Decreto desconoce el Decreto 111 de 1996 por cuanto se disponen unos valores relativos al presupuesto del Municipio – Secretaria de Gobierno para las vigencias fiscales 2021, 2022 y 2023, los cuales aún no se encuentran aprobados por la Corporación edilicia, siendo a iniciativa del alcalde la presentación de dichos proyectos de acuerdo, por lo cual los valores referentes a las vigencias fiscales 2021, 2022 y 2023 son meras expectativas y serán posiblemente afectados por el COVID 19 y la situación económica actual del país. Además de lo anterior debe tenerse en cuenta que el Plan de Seguridad y Convivencia ciudadana se financia de un fondo - cuenta especial establecido en el Decreto 399 de 2011, por lo cual está circunstancia no se incluye en el acto administrativo demandado, para las vigencias fiscales 2021, 2022 y 2023, por lo cual viola los principios de planificación, anualidad, universalidad y unidad de caja, programación integral, especialización, coherencia

Artículo 7º. El plan financiero. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatible con el programa anual de caja y las políticas cambiaria y monetaria. **Artículo 11º**. El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes: a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte de presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional; b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos, y c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan. **Artículo 13**. PLANIFICACION. El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones. **Artículo 14.** ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1º. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. **Artículo 15.** UNIVERSALIDAD. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se	macroeconómica y Homeóstasis presupuestal. En virtud de lo anterior, el artículo 9º del Decreto 200 del 30 de junio de 2020, vulnera los principios presupuestales de acuerdo a la forma en como se estableció su financiamiento, así también el acto administrativo demandado termina desconociendo el Acuerdo Municipal 047 de 2008 - Por medio del cual se expide el estatuto orgánico del presupuesto del municipio de Tunja y sus entidades descentralizadas.

espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto	
Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros	Este Decreto desconoce la Ley 715 de 2001, en razón a que la motiva de manera general, no establece el porcentaje del propósito general con el cual se quiere financiar el Plan de Seguridad Ciudadana y además no incluye temas relativos a centros de reclusión e Inspecciones de Policía que se deben financiar bajo este sistema.
Ley 599 de 2000 y Ley 906 de 2004. Código Penal y Código de Procedimiento Penal.	Este Decreto desconoce las leyes 599 de 2000 y 906 de 2004, ya que dentro del Plan de Seguridad y Convivencia no se tuvo en cuenta a la Rama Judicial para establecer estadísticas de condena contra las personas juzgadas por los distintos tipos de delitos que el Plan de Seguridad y Convivencia quiere evitar.
Ley 1257 de 2008 y Ley 1959 de 2019. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones y Por Medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el Delito de Violencia Intrafamiliar.	Este Decreto desconoce las leyes 1257 de 2008 y 1959 de 2019, en razón y que a pesar de que en el acto administrativo se hable de plan de seguridad y convivencia y se mencionen algunos delitos, no se tiene en cuenta dicha normativa especial relativa a violencia y los delitos en contra de la mujer y la familia.
Decreto 399 de 2011. Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones.	Este Decreto y en especial el artículo 9º del mismo desconocen dicha normatividad, en el sentido que crean unas nuevas fuentes de financiamiento para el Fondo de Seguridad y Convivencia del cual saldrán los recursos para el financiamiento del Plan de Seguridad y Convivencia para el Municipio de Tunja, y dada la calidad de Decreto Municipal que tiene el acto administrativo demandado este no tiene la calidad para modificar el Decreto Nacional 399 de 2011.
Ley 1551 de 2012 – Literal g) Artículo 29 que modifica al artículo 91 de la Ley 136 de 1994.	Este Decreto desconoce la Ley 1551 de 2012, en especial el literal g) del artículo 29 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, en razón a que se omite motivar que Decreto incorporó en el Presupuesto Municipal los recursos pertenecientes al Fondo Territorial de Seguridad que serán contratados y ejecutados en base al Decreto 111 de 1996 – régimen presupuestal y debiendo informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes.

Ley 1704 de 2014. Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones	Este Decreto desconoce la Ley 1704 de 2014, ya que a partir de esta norma nacional se hicieron unas modificaciones importantes al ordenamiento jurídico en materia penal, entre estas las funciones del Consejo Superior de Política Criminal, dispuso además que este Consejo es el responsable de elaboración de un Plan Nacional de Política Criminal que debe ser la cabeza coherente de las políticas criminales que se tomen en el país por los distintos actores. Por lo cual, al no motivarse dicha norma, no se pueden conocer los lineamientos del Consejo Superior para adelantar los programas establecidos en el Plan Nacional de Política Criminal 2019- 2022
Ley 1955 de 2019 y Ordenanza 006 del 03 de 2020. Plan Nacional de Desarrollo y Plan Departamental de Desarrollo.	Este Decreto desconoce la Ley 1955 de 2019 y la Ordenanza Departamental número 006 del 03 de junio de 2020 que son el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Departamental de Desarrollo, en razón a que el alcalde por obligación constitucional y legal está en la obligación de interactuar de manera armónica y coordinada con el Gobernador y el Presidente, razón por la cual tanto el Plan de Desarrollo Municipal como el Plan de Seguridad y Convivencia debían plantearse y motivarse de acuerdo a los lineamientos, los planes y programas de los Planes de Desarrollo Nacional y Departamental. Además de lo anterior teniendo en cuenta la Ley 1709 de 2014, el Plan de Seguridad y Convivencia reglamentado en el Decreto 200 del 30 de junio de 2020, debe armonizarse con los últimos lineamientos de política criminal establecidos por el Gobierno Nacional.

II.2. Traslado de la solicitud de medida provisional y pronunciamiento del municipio de Tunja.

Conforme al archivo 7 del expediente digital, el traslado de la solicitud de medida cautelar corrió del 7 al 11 de septiembre del año en curso.

El municipio de Tunja hace uso del término de traslado y se pronuncia frente a la solicitud de medida provisional, mediante escrito del 10 de septiembre de 2020, que reposa en el archivo 8 del expediente digital. Al respecto, se pronunció frente a cada una de las normas presuntamente vulneradas, así:

Frente al **Preámbulo** de la Constitución: no hay tal violación, como quiera que conforme a la sentencia de constitucionalidad C-477 de 2005, *"…el preámbulo indica los principios que la orientan y los fines a cuya realización se dirige…"* y el Plan integral de Seguridad y Convivencia es una herramienta de planeación creado como direccionamiento ante los diferentes comportamientos, delitos u otros que afecten la convivencia y seguridad de los ciudadanos de Tunja, que además se trata del trabajo mancomunado y articulado entre Migración Colombia, Policía Nacional, Ejército Nacional y Fiscalía General de la Nación. Por lo cual no hay vulneración o desconocimiento a los principios del preámbulo. Por el contrario, desarrolla los postulados de convivencia, libertad, justicia y orden social, contrarrestando los problemas sociales de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad.

Frente al **artículo 84 de la C.P.**: el Plan Integral no exige permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio, por el contrario, fue desarrollado teniendo como referencia el Plan Nacional de Desarrollo, la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Su propósito es fijar objetivos y orientar las acciones de las instituciones y autoridades de policía y administrativas, constituyéndose en el marco para que las autoridades locales diseñen e implementen los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), conforme a los diagnósticos, principios rectores y ejes estratégicos que se presentan en el documento, así como del acompañamiento del gobierno nacional.

Así mismo, que el Decreto municipal No. 200 contiene los enunciados del Decreto 399 de 2011 y el municipio de Tunja cuenta con los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Dicha cuenta especial se administra por el alcalde o por delegación que hiciera este al secretario de gobierno, haciéndose el recaudo conforme lo preceptuado en la Ley 1421 de 2010 artículos 8, 11, 13 y 14, esto es, posibilitando los aportes voluntarios por particulares, departamentos y municipios con destino a garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana.

Por lo anterior, considera incorrecta la manifestación de la parte actora de señalar al municipio de Tunja como vulnerador de la Carta Política al señalarle de crear nuevas formas de financiamiento, siendo que el Decreto 200 de 2020, toma como modelo la financiación aplicada al Fonset o Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia creado por Acuerdo municipal 030 de 2012, el cual además subrogó los acuerdos municipales 009 de 1998 y 006 de 2008.

Frente al presunto desconocimiento del **Decreto 399 de 2011** en cuanto al financiamiento del Plan Integral de Seguridad y Convivencia, señala la defensa del municipio de Tunja que los recursos del Fonset son creados en la Ley 418 de 1997, la cual es prorrogada, modificada y adicionada en las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, creándose el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana –Fonsecon-, al igual

que los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y estos últimos se deben ejecutar mediante proyectos de inversión de acuerdo con las necesidades regionales y de conformidad con lo establecido en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia acorde a lo establecido en el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1738 de 2014.

En cuanto al presunto desconocimiento que el presupuesto de la Secretaría de Gobierno de Tunja debe ser aprobado por el Concejo municipal para las vigencias fiscales 2021, 2022 y 2023 señalando que el único presupuesto aprobado es el vigente para el año 2020, con lo cual se desconocería los artículos 313, 315, 345, 346, 347, 350, 352 y 353 de la Constitución Política, la defensa del ente territorial informa que el presupuesto del municipio de Tunja no está asignado por dependencias o secretarías sino por sectores de inversión y origen de los recursos. De tal modo, el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia 2020 se liquidó mediante Decreto 401 del 10 de diciembre y se estableció en Acuerdo No. 0333 del 20 de noviembre de 2019, dentro del cual se incluye los Fondos Especiales, correspondiendo al fondo local de salud, fondo municipal del deporte y la recreación, fondo de gestión del riesgo, fondo de actividad bomberil, fondo territorial de pensiones y los fondos de seguridad del municipio Fonset y Fonvit.

Aclara que el presupuesto que señala el Decreto 200 en su artículo 9 que implementa el PISCC, es para ejecución de los recursos del Fondo de Seguridad del municipio de Tunja, que son de destinación específica para atender el Plan Integral de Seguridad y Convivencia, y atender las estrategias, de*: "HOMICIDIO "Ninguna razón es válida para atentar contra la vida... La Vida Nos UNE". HURTO "Ayúdanos a cuidarte, mantente alerta... La Seguridad Nos UNE". VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DELITOS SEXUALES "Unidos en casa sin violencia... El Amor Nos UNE". TRAFICO DE ESTUPEFACIENTES "Toma el control de tu vida, di NO a las drogas... El Bienestar Nos UNE". DELITOS AMBIENTAL "La vida nos rodea, cuidemos la naturaleza... El Amor Por Tunja Nos UNE" Sin dejar a un lado las acciones de cada estrategia que se encuentran contenidas en el PISCC"* (folio 67 archivo 8).

Asimismo, manifiesta que al momento de aprobar el Plan de Desarrollo – Tunja la capital que nos une 2020/2023- lo cual se hiciera en Acuerdo 012 del 31 de mayo de 2020, se aprobó el Plan Plurianual de Inversiones para el mismo período, como anexo del plan de desarrollo que determina la proyección de los recaudos, por lo cual, las cifras proyectadas en el PISCC obedecen a la tendencia histórica de los recaudos y a la proyección del plan plurianual de inversiones los cuales deben ser concordantes con los ingresos determinados en el marco fiscal de mediano plazo del municipio de Tunja, lo anterior conforme a la certificación que expida la Secretaría de Hacienda en la que señala los recaudos de años anteriores y el comportamiento a julio de 2020.

En tal sentido, frente a este cargo concluye la defensa que el artículo 9° del Decreto 200 no desconoce ninguna norma presupuestal y cuenta con apropiaciones aprobadas por el Concejo municipal en los anexos del presupuesto para la vigencia 2020.

Frente al presunto desconocimiento del **Plan Nacional de Desarrollo –Ley 1955 de 2019- y Plan Departamental de Desarrollo –ordenanza 006 del 03 de junio de 2020**-, reitera la defensa del ente territorial, que el PISCC hace parte del Plan de Desarrollo del municipio y por tanto cumplió con las exigencias legales de la Ley 152 de 1994 para su aprobación por el Concejo, así mismo que sigue los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Departamental de Desarrollo.

A continuación, se dio respuesta al presunto desconocimiento de los **artículos 356, 358, 359, 362, 363, 365 y 366 de la Constitución Política y la Ley 715 de 2001** de recursos y competencias, refiriendo que los recursos del Sistema General de Participaciones tienen destinación a los servicios de salud, educación (preescolar, primaria, secundaria y media), los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, lo anterior, a fin de garantizar su cobertura y ampliación de redes a la población más pobre. Por lo que, el municipio de Tunja tiene definido dentro de su presupuesto los recursos del Sistema General de Participaciones asignados mediante documentos SICODIS del Departamento Nacional de Planeación conforme a su destinación legal, por lo cual no tienen relación con los recursos del Decreto 200 de 2020.

La entidad informa que los recursos destinados al Fonset, se contemplaron en Acuerdo 033 de 2019, en el rubro de Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, "*apropiándose la suma de $1.385.169.421,40 (Mil trescientos ochenta y cinco millones ciento sesenta y nueve mil cuatrocientos veintiún pesos con 40/100 m/cte.), posteriormente mediante el Acuerdo 002 del 17 de febrero de 2020, se adiciona el superávit/19 por valor de $1.458.566.059.83, (Mil cuatrocientos cincuenta y ocho millones quinientos sesenta y seis mil cincuenta y nueve pesos con 83/100 m/cte.)., dentro de los cuales existe un pasivo exigible por concepto de saldo del Convenio 27 de 2017 suscrito con la Gobernación de Boyacá por valor de $ 639.916.267,00 para un total de $ 2.203.819.214.23, (Dos mil doscientos tres millones ochocientos diecinueve mil doscientos catorce pesos con 23/100 m/cte.), para la vigencia 2020" (*folios 72 y 73 del archivo 8).

Sen seguida expone sobre las apropiaciones presupuestales de **Corpoboyacá, Inpec, Inspecciones de Policía y Comisarias de Familia** y la razón por la cual no están en el Decreto 200 de 2020, al señalar, que:

1. Corpoboyacá es una Corporación Autónoma Regional que encuentra su sustento normativo en la Ley 99 de 1993 en los artículos 30 y subsiguientes, por lo que sus recursos

son exclusivos para ella, y el municipio de Tunja hace las veces de recaudador a fin de transferírselos.

2. El presupuesto de rentas y gastos del municipio de Tunja 2020 cuenta con el programa de "JUSTICIA Y SEGURIDAD – INVERSION CENTRO DE RECLUSION", cuyo rubro está destinado a la financiación, cofinanciación, Construcción, mantenimiento y funcionamiento de lugares destinados a la reclusión de presos.

3. El presupuesto de rentas y gastos del municipio de Tunja 2020, cuenta con el PROGRAMA JUSTICIA Y SEGURIDAD - RECURSO HUMANO INSPECCIONES DE POLICIA en el rubro 2.1.1.03.03.16.01. con una apropiación inicial de $ 2.179.946.286.

4. Y así mismo, en el presupuesto a ítem del rubro 2.1.1.03.03.16.02. está contemplado el PROGRAMA JUSTICIA Y SEGURIDAD - RECURSO HUMANO COMISARIAS DE FAMILIA con una apropiación inicial de $ 2.621.120.518.

También se pronunció sobre la afirmación que el Plan de Seguridad y Convivencia ciudadana se financia de un fondo - cuenta especial establecido en el Decreto 399 de 2011, por lo cual está circunstancia no se incluye en el acto administrativo demandado, para las vigencias fiscales 2021, 2022 y 2023, lo cual sería violatorio de los principios de planificación, anualidad, universalidad y unidad de caja, programación integral, especialización, coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal. Manifiesta la defensa que no es acertada esta afirmación, pues estos principios presupuestales hacen parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto, así mismo reitera que el Fonset es un fondo especial que integra parte del presupuesto municipal, que está aprobado para la vigencia 2020 en Acuerdo 033 de 2019 y cuenta con las proyecciones para los años 2021, 2022 y 2023 o estimación de recaudos, que por tanto aún no han sido apropiados.

Así mismo, manifiesta la entidad que no es cierto que el artículo 9° del Decreto 200 de 2020 desconozca el Acuerdo Municipal 047 de 2008 – Estatuto Orgánico del Presupuesto del municipio de Tunja- como quiera que en su numeral 8.3 se contempla los ingresos del Fondo de Seguridad del municipio de Tunja. A posteriori, manifiesta que no es cierto que el Decreto 200 de 2020 desconozca los delitos relativos a violencia intrafamiliar y contra la mujer, siendo que se tuvo como diagnóstico y prioridad el delito de violencia intrafamiliar con el objetivo de fortalecer la familia como núcleo fundamental de la sociedad, mediante acciones preventivas que permitan el cambio de las prácticas sociales para lo cual se establecieron los programas referidos a folio 79 y 80 del archivo 8.

Finalmente, señala que el Decreto 200 de 2020 esta armonizado con los lineamientos de política criminal establecidos por el Gobierno Nacional, como quiera que sus proyectos se tramitan ante del Departamento Nacional de Planeación, en su plataforma MGAWEB, el cual aprobó el proyecto con ficha EBI No. 2020150010017 -IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA PISCC 2020-2024-

A modo de conclusión, la defensa del municipio de Tunja señala que esta solicitud de medida provisional no tiene vocación de prosperidad, como quiera que no se ha vulnerado derecho o norma alguna y recalca que en el juicio de ponderación de intereses resulta más gravoso para el interés público la suspensión del Decreto 200 de 2020, al dejar a la población sin programas y estrategias contra los comportamientos inadecuados, delitos o cualquier otro que afecte el bienestar social, seguridad y convivencia pacífica. Por lo que solicita a este Despacho no decretar la medida cautelar solicitada en razón a los argumentos de hecho de derecho soportadas por la entidad territorial accionada.

II. CONSIDERACIONES

II.1 De la suspensión provisional de los actos administrativos.

De conformidad con el artículo 238 de la Constitución Política de Colombia, *"La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial."*

Ahora bien, el artículo 229 de la ley 1437 de 2011, sobre la procedencia de medidas cautelares dispone:

> "En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo".

De igual forma el artículo 231 de la norma determina los requisitos para su operación en los siguientes términos:

> "Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos **procederá por**

violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas** o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios".
(negrilla y subrayado fuera del texto original).

En relación con la interpretación de esta última disposición el H. Consejo de Estado[1] ha referido lo siguiente:

"Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda: 1°) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2°) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término "surgir" - (del latín surgëre)- significa aparecer, manifestarse, brotar.

En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el CPACA de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el anterior CCA - Decreto 01 de 1984-, articulo 152, la procedencia de esta medida excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera manifiesta, apreciada por confrontación directa con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud.

[1] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, CONSEJERA PONENTE (E): SUSANA BUITRAGO VALENCIA, trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012), Radicado número: 11001-03-28-000-2012-00042-00, Demandante: JOHAN STEED ORTIZ FERNÁNDEZ, Demandados: KAROL MAURICIO MARTÍNEZ RODRÍGUEZ y ALEXANDER LOSADA CLEVES Representantes de los egresados ante el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana.

> De las expresiones "manifiesta" y "confrontación directa" contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo anterior, tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio, pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de la procedencia de la suspensión, debía aparecer "prima facie", esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno.
>
> Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2° inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares- procedencia), conforme al cual: "La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento", es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba".

En el año 2015, la misma Corporación se pronunció sobre las medidas cautelares que trajo consigo la Ley 1437 de 2011:

> "Los artículos 229 y siguientes del CPACA instituyen un amplio y novedoso sistema de medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo que son aplicables en aquellos casos en que se consideren "necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia", conforme a las notas del mismo artículo, de donde se infiere que la institución cautelar es una manifestación legislativa concreta de la garantía de efectividad del derecho al acceso a la administración de justicia; comoquiera que se busca evitar que la duración del proceso afecte a quien que acude a la jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido (…)
>
> El anterior aserto se sustenta en que a través de la tutela cautelar se protege de manera provisional e inmediata una posición jurídica en concreto (bien sea particular o general) que es objeto de litigio ante la jurisdicción contenciosa administrativa y que encuentra en entredicho su ejercicio a plenitud en razón a la amenaza que supone, en general, la acción de la administración pública, bien sea a partir de una decisión administrativa, una acción u omisión, etc.; por citar algunas manifestaciones particulares del accionar de la administración. En otras palabras, al decir de Schmidt-Assmann, con la tutela cautelar "se pretende evitar "hechos consumados" y, así garantizar la temporalidad de la tutela judicial, aunque sólo sea de forma provisional."[2]

En auto reciente, del 29 de noviembre de 2019, la Sección Primera del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo aclaró los criterios que debe seguir la jueza para la adopción de una medida cautelar. Al respecto señaló:

---

[2] *Sentencia del 13 de mayo de 2015, C.E. Sección Tercera. Rad. 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057) C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.*

"(…) cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma que señala que "*podrá decretar las que considere necesarias*". No obstante lo anterior, a voces del artículo 229 del CPACA, su decisión estará sujeta a lo *regulado* en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 *ídem*, según el cual para que la medida sea procedente el demandante debe presentar «[…] *documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, medianteunjuicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla* […]» (Resaltado fuera del texto).

III.1.8. Sobre este asunto, en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, Consejera Ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

«[…] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el *fumus boni iuris* y *periculum in mora*. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho […]»"[3]

Con fundamento en lo anterior, el Despacho procederá a analizar de fondo si es procedente o no decretar la medida de suspensión solicitada por la parte demandante.

II.2 Estudio del acto enjuiciado frente a las disposiciones invocadas en la demanda y en la solicitud.

Revisado el contenido de la solicitud, es claro para el Despacho que la medida de suspensión solicitada es congruente y tiene los mismos efectos jurídicos a las pretensiones de la demanda encaminada la una a suspender el acto enjuiciado y la segunda a declarar nulos los artículos 1º, 2º, 3º, 9º y 10º del decreto municipal No. 200 del 30 de junio de 2020 expedido por el Alcalde de Tunja.

Ahora, el Despacho deberá realizar el análisis entre el acto del cual se depreca su nulidad y las normas invocadas como transgredidas:

Se allega con la demanda el acto enjuiciado consistente en el Decreto 200 de 2020 o Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del municipio de Tunja, denominado "la seguridad y convivencia nos une**"** el cual se encuentra publicado en la página web[4] del ente

---

[3] *Auto proferido dentro del proceso 11001032400020170007 9-00 C.P. Roberto Augusto Cerrato Valdéz.*

[4] https://alcaldiatunja.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldiatunja/content/files/000838/41881_2020_decreto_0200_del_30jun2020.pdf

territorial, que señala que por el mismo es adoptado e implementado, expedido por el Alcalde Mayor del municipio de Tunja, el cual se encuentra facultado conforme al artículo 12 de la Ley 62 de 1993 (al igual que el Gobernador) por ser las primeras autoridades de policía y que su aplicación será para todo el municipio de Tunja.

Señala como objeto que, con el ánimo de reducir los homicidios y las lesiones personales, disrupción del hurto y fortalecer la familia, se plantea acciones preventivas (art. 5), las cuales se encuentran planeadas en estrategias y programas (folios 8 a 13), y el modo de financiamiento del Plan (art. 9) el cual contempla los recursos del nivel nacional, departamental, municipal, organismos de cooperación y aportes voluntarios de los ciudadanos, teniendo una vigencia este plan de cuatro años.

Al respecto y recordando los argumentos de las partes procesales, se tiene que:

El **Decreto 399 de 2011** establece la organización del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia, el cual fue expedido por el Presidente de la República en desarrollo de la Ley 418[5] de 1997, modificada, prorrogada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010. Específicamente, en los artículos 119 y 122 se dispuso la creación del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – Fonsecón- y los Fondos Territoriales de Seguridad – Fonset-, señalando que estos *"funcionan como cuentas especiales sin personería jurídica, administrados por el gobernador o el alcalde, según el caso como un sistema separado de cuentas, cuyo objetivo es realizar gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público".*

Dicho decreto, en su artículo 16, señala que los gobernadores y alcaldes en cada municipio, departamento o distrito deben formular una **política integral de seguridad y convivencia ciudadana** que contemple planes, programas, proyectos realizados de la mano de la fuerza pública, los organismos de seguridad y la policía judicial de su territorio; y que esta política debe estar armonizada con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el Gobierno Nacional y deberá ser aprobada por el respectivo Comité Territorial de Orden Público.

De lo probado, el Despacho advierte que, obran anexas a la contestación de solicitud de medida las actas del Comité de Orden Público Nos. 1,2 y 7, así como la implementación y requerimiento de evaluación con código BPIN- 2020150010017. Asimismo, que el Decreto 399 de 2011 en su capítulo 2 determina la financiación de los Fondos Territoriales de Seguridad – Fonset, así:

---

[5] Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

"Artículo 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 y 1421 de 2010, artículo 6°, **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 y de Justicia diseñará y pondrá en funcionamiento, en el término de tres (3) meses, contados a partir de la vigencia del presente decreto, 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.

Artículo 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 11. *Recursos de la contribución especial.* De conformidad con el inciso 2° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante **una contribución equivalente al cinco por ciento 5% del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición**.

(…)

Artículo 12. *Imposición de tasas y sobretasas.* Modificado por el art. 1º, Decreto Nacional 577 de 2011. Para. 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 generado de origen distrital o municipal será destinado exclusivamente al fondo territorial de seguridad distrital o municipal. En el evento en que la asamblea departamental imponga un gravamen sobre sujetos pasivos o hechos generadores del nivel distrital o municipal, estos recursos serán destinados al fondo cuenta municipal o departamental 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.

Artículo 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 y 1421 de 2010, **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 este decreto.

Artículo 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 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 se 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.

Artículo 15. *Asignación de recursos de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana.* **Los recursos de los FONSET se deben destinar prioritariamente a los programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la política integral de seguridad y convivencia ciudadana, la cual deberá articularse con la política se 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".

De acuerdo con la norma en cita, es dable concluir que: *i.* los municipios y departamentos tienen el deber de crear un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana, con el fin de recaudar los aportes y efectuar las inversiones que tengan como destino el objeto de dicha norma; *ii.* Dichos fondos, también denominados FONSET deben ser administrados por administrados el gobernador o el alcalde, pero dicha administración también puede ser delegada al secretario de gobierno. Se administran como una cuenta especial sin personería jurídica; *iii.* Existen unos recursos especiales originados en los contratos que las entidades celebren con las personas naturales y jurídica, así como unos aportes voluntarios de las propias entidades territoriales provenientes de otras fuentes para dichos fondos; *iv.* La norma también estableció el origen de los recursos de los FONSET en aportes de gremios y personas jurídicas cuyo origen lícito; *v.* y dispuso la destinación

exclusiva de los recursos a los programas que ejecuten la política de convivencia y seguridad ciudadana.

Por su parte, la Ley 1421 de 2010, por la cual se prorroga la Ley 418, en su artículo 8, estableció que los departamentos y municipios podrán aportar recursos propios o recibir donaciones de particulares destinadas a propiciar y garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, así como imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad. Al respecto, el acto acusado Decreto 200 de 2020 en su artículo 9 señala, que: *"el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (..) podrá ser financiado con recursos del nivel nacional, departamental, municipal, organismos de cooperación internacional, y aportes voluntarios de los ciudadanos"* y el Municipio de Tunja a través del Decreto 401 del 10 de diciembre de 2019[6], liquida el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia 2020, en su página 5 determinando los valores de los Fondos Especiales.

De acuerdo con lo anterior, el Despacho observa que lo dispuesto en el artículo 9 del acto enjuiciado (Decreto 200) tiene en cuenta lo establecido en la Ley 1421 de 2010 y el Decreto 399 de 2011, a fin de usar todos los posibles mecanismos de recaudo permitidos en las normas que regulan el Fonset. A su vez, se encuentra probado que Corpoboyacá, Inpec, las Inspecciones de Policía y Comisarías de Familia cuentan con recursos propios, razón por la cual no se comprometen sus recursos en aplicación del Decreto 200 de 2020.

Por último, en lo relacionado al presupuesto para los años 2021-2023, el Despacho advierte que las políticas integrales como los PISCC se deben dictar para la misma vigencia del periodo político, y para la satisfacción de la política se debe dar cumplimiento a los planes operativo anuales de inversión de que trata el Decreto 111 de 1996. En este sentido, será en cada vigencia fiscal en al cual se señalen los proyectos de inversión que ejecutará la entidad territorial, sin perjuicio de las proyecciones que se incluyan en el plan que apruebe la política pública, pues dicho presupuesto no puede considerarse como apropiado, únicamente el del año 2020.

En tal sentido, y con todo lo expuesto, procede el Despacho a decidir la medida cautelar de suspensión provisional deprecada conforme a lo establecido en los artículos 230 numeral 3, 231 y 234 de la Ley 1437 de 2011, refiriendo que de la observancia del acto administrativo Decreto 200 de 2020 frente a las normas invocadas violadas, no encuentra el Despacho violación a simple vista, y que así mismo, no fueron aportados por la parte demandante *"documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público*

---

[6] https://alcaldiatunja.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldiatunja/content/files/000698/34877_2019_decreto_0401_del_10dic2019.PDF

negar la medida cautelar que concederla"[7]*,* como tampoco se percibe perjuicio irremediable al negar la medida, ni hay indicios para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Conforme a lo anterior, será la sentencia la oportunidad para definir si es procedente o no la declaratoria de nulidad del acto acusado, pues dicha conclusión no surge de la confrontación directa de los actos acusados frente a las normas referidas y las pruebas aportadas, para a partir de ello predicar la ilegalidad de aquellas como lo pretende la parte demandante.

En tal sentido, la Jueza Trece Oral del Circuito Judicial Administrativa de Tunja,

RESUELVE:

PRIMERO. NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 200 de 2020 o Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del municipio de Tunja, denominado "la seguridad y convivencia nos une", de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO. Continuar con el tramite procesal en el cuaderno principal.

Notifíquese y cúmplase

El presente auto se notificó por Estado Electrónico Nro. 36 Publicado en el Portal WEB de la Rama Judicial, Hoy, 28 de septiembre de 2020 siendo las 8:00 A.M.

YRG.

Firmado Por:

ANGELA DANIELA SANCHEZ MONTAÑA
JUEZ
JUZGADO 13 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE TUNJA-BOYACA

[7] Numeral 3 artículo 231 del CPACA, de los requisitos para decretar medida cautelar.

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
c628527d7aa9023eec56d8cd74d4a1cefbd394c40833509311c16a7811b03123
Documento generado en 24/09/2020 05:11:06 p.m.