



## GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1947

Bogotá, D. C., miércoles, 15 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 404 DE 2025  
CÁMARA

por medio del cual se autoriza la creación de Fondos Territoriales para la Defensa Civil en departamentos y municipios, se fortalecen los mecanismos de financiación del voluntariado y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., de octubre de 2025

Doctor,

Jaime Luis Lacouture Peñaloza

SECRETARIO GENERAL

Honorable Cámara de Representantes.

Ciudad.

Referencia: Radicación Proyecto de Ley

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley número 404 de 2025 Cámara, por medio del cual se autoriza la creación de Fondos Territoriales para la Defensa Civil en departamentos y municipios, se fortalecen los mecanismos de financiación del voluntariado y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

Gabriel Ernesto Parrado Durán  
Representante a la Cámara por El Meta  
Pacto Histórico - PDA

|                                                                                                       |                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>Jorge Hernán Bastidas Rosero<br>Representante a la Cámara<br>Pacto Histórico - Cauca              | <br>PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA<br>Representante a la Cámara<br>Pacto Histórico - Boyacá |
| <br>EDUARD SARMIENTO HIDALGO<br>Representante a la Cámara por<br>Cundinamarca<br>PACTO HISTÓRICO      | <br>PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA<br>Senador de la República<br>Partido Comunes    |
| <br>ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO<br>Representante a la Cámara por Nariño<br>Coalición Pacto Histórico | <br>JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO<br>Senador de la República                           |

PROYECTO DE LEY NÚMERO 404 DE 2025  
CÁMARA

por medio del cual se autoriza la creación de Fondos Territoriales para la Defensa Civil en departamentos y municipios, se fortalecen los mecanismos de financiación del voluntariado y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. **Objeto.** La presente ley tiene por objeto autorizar a los departamentos, distritos y municipios para crear Fondos Territoriales para la Defensa Civil, con destinación específica al fortalecimiento de capacidades de preparación, respuesta y recuperación temprana frente a

emergencias y desastres; así como a la formación, dotación, aseguramiento, operatividad y sostenibilidad del voluntariado de la Defensa Civil.

**Artículo 2º. *Naturaleza jurídica de los Fondos Territoriales para la Defensa Civil.*** Los Fondos Territoriales para la Defensa Civil serán cuentas especiales sin personería jurídica, con manejo presupuestal y contable independiente dentro del respectivo presupuesto territorial.

**Artículo 3º. *Fondo Departamental de la Defensa Civil.*** Los departamentos podrán crear, mediante ordenanza, “El Fondo Departamental de la Defensa Civil”, como una cuenta especial del departamento, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social y destinada a la financiación de la actividad de la delegación departamental de la Defensa Civil y al fortalecimiento del cuerpo voluntario de la respectiva jurisdicción.

El Fondo Departamental de la Defensa Civil será administrado por un Comité Gestor integrado por representantes del ente territorial, representantes de la Defensa Civil, representantes del cuerpo de voluntarios de la Defensa Civil de la jurisdicción y veedurías ciudadanas, quienes serán los encargados de gestionar y vigilar el fondo; de conformidad con la reglamentación que el Gobierno nacional realice sobre la presente ley.

Para tal efecto podrá establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos de obras públicas, interventorías, y demás que sean de competencia del orden departamental; así como recibir recursos del presupuesto departamental, municipal y/o donaciones y contribuciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras; lo anterior, sin perjuicio de la aplicación del principio de progresividad y sostenibilidad fiscal.

**Parágrafo primero:** El control fiscal de los recursos que hagan parte del Fondo Departamental de la Defensa Civil se realizará conforme a los principios del Control Fiscal; y, será competencia de la Contraloría Territorial de la jurisdicción, con excepción de los recursos provenientes de la Nación que será competencia de la Contraloría General de la República.

**Parágrafo segundo:** Las veedurías ciudadanas podrán ejercer control social sobre la ejecución de los recursos disponibles en el Fondo Departamental de la Defensa Civil.

**Artículo 4º. *Fondo Municipal o Distrital de la Defensa Civil.*** Los municipios y distritos podrán crear, mediante acuerdo, “El Fondo Municipal de la Defensa Civil” o “El Fondo Distrital de la Defensa Civil” según corresponda, como una cuenta especial del ente territorial, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social y destinada a la financiación de la actividad de la delegación territorial de la

Defensa Civil y al fortalecimiento del cuerpo voluntario de la respectiva jurisdicción.

El Fondo Municipal o Distrital de la Defensa Civil será administrado por un Comité Gestor integrado por representantes del ente territorial, representantes de la Defensa Civil, representantes del cuerpo de voluntarios de la Defensa Civil de la jurisdicción y veedurías ciudadanas, quienes serán los encargados de gestionar y vigilar el fondo; de conformidad con la reglamentación que el Gobierno nacional realice sobre la presente ley.

Para tal efecto podrá establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos de obras públicas, interventorías, y demás que sean de competencia del orden municipal; así como recibir recursos del presupuesto departamental, municipal, y/o donaciones y contribuciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras; lo anterior, sin perjuicio de la aplicación del principio de progresividad y sostenibilidad fiscal.

**Parágrafo primero:** El control fiscal de los recursos que hagan parte del Fondo Municipal o Distrital de la Defensa Civil, se realizará conforme a los principios del Control Fiscal; y, será competencia de la Contraloría Territorial de la jurisdicción, con excepción de los recursos provenientes de la Nación que será competencia de la Contraloría General de la República.

**Parágrafo segundo:** Las veedurías ciudadanas podrán ejercer control social sobre la ejecución de los recursos disponibles en el Fondo Departamental de la Defensa Civil.

**Artículo 5º. *Recursos por iniciativa de los entes territoriales.*** Los distritos, municipios y departamentos podrán aportar recursos para el fortalecimiento de capacidades de preparación, respuesta y recuperación temprana frente a emergencias y desastres; así como a la formación, dotación, aseguramiento, operatividad y sostenibilidad del voluntariado de la Defensa Civil, en los siguientes términos.

a) De los municipios: Los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad de la Defensa Civil; así como establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden municipal.

b) De los departamentos: Las asambleas, a iniciativa de los gobernadores, podrán establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones.

**Parágrafo.** Las sobretasas o recargos a los impuestos que hayan sido otorgados para financiar la actividad de prevención de riesgo de

desastres o similares por los concejos municipales y distritales en y/o asambleas departamentales bajo el imperio de las leyes anteriores, seguirán vigentes y conservarán su fuerza legal.

**Artículo 6°. Finalidad de los recursos asignados a los Fondos Territoriales para la Defensa Civil.** Los recursos asignados a los Fondos Territoriales para la Defensa Civil deberán ser ejecutados en actividades relacionadas con el cumplimiento del objeto de la presente ley, así como en actividades para el fortalecimiento del cuerpo voluntario de la Defensa Civil.

**Parágrafo primero:** Se prohíbe la destinación de los recursos de los Fondos Territoriales para la Defensa Civil en gastos de nómina o contratistas del ente territorial o a adquisiciones reservadas a otras entidades operativas, salvo proyectos conjuntos que acrediten el fortalecimiento de la Defensa Civil en el territorio de la jurisdicción.

**Artículo 7°. Coordinación.** La planeación y ejecución de los recursos de los Fondos Territoriales para la Defensa Civil se articulará con los Consejos Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, el Ministerio de Defensa y con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

**Artículo 8°. Transparencia.** La Entidad Territorial deberá dar publicidad a los trámites y gestión de los recursos que se ejecuten a través del Fondo Territorial de la Defensa Civil; para lo cual, rendirá publicación de los planes, presupuestos, procesos de contratación, ejecución y resultados, auditoría, y demás actividades en cumplimiento de los principios de transparencia, moralidad, eficiencia y publicidad.

**Artículo 9°. Monitoreo y evaluación.** El Ministerio de Defensa, en coordinación con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, realizarán acompañamiento en la implementación de la presente ley en el Territorio nacional; y, diseñarán indicadores de resultado e impacto para el monitoreo, seguimiento y evaluación anual de los Fondos Territoriales para la Defensa Civil.

Para el monitoreo y evaluación, las entidades deberán, entre otros, adoptar los siguientes indicadores de seguimiento:

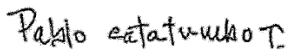
- Porcentaje de voluntarios con dotación completa y vigente.
- Número de horas de capacitación impartidas anualmente.
- Tiempo promedio de respuesta ante emergencias.
- Cobertura territorial de las operaciones.
- Porcentaje de ejecución presupuestal de los fondos.
- Índice de satisfacción comunitaria respecto a la respuesta de la Defensa Civil.

**Artículo 9°. Asignaciones presupuestales.** Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa o quien haga sus veces, a incluir en el presupuesto nacional las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley con observancia del principio de progresividad y estabilidad fiscal.

**Artículo 9°. Reglamentación.** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en un plazo de seis meses.

**Artículo 10. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

|                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>Gabriel Ernesto Parrado Durán<br>Representante a la Cámara por El Meta<br>Pacto Histórico - PDA    |                                                                                                                                                                                             |
| <br>Jorge Hernan Bastidas Rosero<br>Representante a la Cámara<br>Pacto Histórico - Cauca               | <br>PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA<br>Senador de la República<br>Partido Comunes                      |
| <br>ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO<br>Representante a la Cámara por Nariño<br>Coalición Pacto Histórico | <br>DAVID RICARDO CÁCERES MAYORCA<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Coalición Pacto Histórico |
| <br>JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO<br>Senador de la República                                           |                                                                                                                                                                                             |

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto autorizar a los departamentos, distritos y municipios para crear Fondos Territoriales para la Defensa Civil, con destinación específica al fortalecimiento de capacidades de preparación, respuesta y recuperación temprana frente a emergencias y desastres; así como a la formación, dotación, aseguramiento, operatividad y sostenibilidad del voluntariado de la Defensa Civil.

Lo anterior, atendiendo a la necesidad de fortalecer la capacidad operativa y técnica del cuerpo voluntario de la Defensa Civil en Colombia, quienes han prestado sus servicios a la población desde el año 1967 en prevención y atención de múltiples amenazas y emergencias por inundaciones, avalanchas, derrumbes, deslizamientos, incendios estructurales y forestales, accidentes terrestres, aéreos y fluviales, epidemias y ataques de abejas africanizadas.

Consecuencia de lo anterior, corresponde al Congreso de la República realzar la actividad

del voluntario de la Defensa Civil en el territorio nacional a través de la creación de los Fondos Territoriales para la Defensa Civil que permitan la asignación y gestión de recursos para el fortalecimiento de su capacidad de operación, formación y aseguramiento.

## 2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Colombia, por su ubicación geográfica, diversidad climática y características geológicas, es un país expuesto de manera permanente a múltiples amenazas naturales y antrópicas. La compleja interacción de fenómenos como El Niño, La Niña, el cambio climático y las transformaciones de uso del suelo han incrementado de forma significativa la frecuencia y la severidad de emergencias; desde incendios forestales de gran magnitud hasta inundaciones, deslizamientos, sismos y eventos de origen tecnológico. Estos sucesos han cobrado vidas humanas, deteriorado ecosistemas y ocasionado pérdidas económicas millonarias, afectando especialmente a comunidades vulnerables.

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) constituye el marco institucional para enfrentar estas amenazas, y dentro de él la Defensa Civil

Colombiana ocupa un lugar protagónico como organismo operativo de respuesta, apoyo humanitario y prevención. Su componente voluntario, conformado por miles de hombres y mujeres organizados en seccionales, grupos y juntas en todo el país, representa el primer recurso humano disponible para atender emergencias, especialmente en zonas rurales y apartadas donde la presencia de otras instituciones de socorro es limitada o inexistente.

A pesar de su relevancia, la Defensa Civil enfrenta una limitación estructural, puesto que carece de un mecanismo de financiación territorial estable que le permita garantizar la sostenibilidad de su capacidad operativa en los municipios y departamentos alejados. Este déficit financiero afecta la adquisición de equipos de protección personal, el mantenimiento de vehículos y herramientas, la formación técnica del voluntariado y la realización de simulacros y actividades preventivas; así como la garantía de un aseguramiento en caso de lesiones en el ejercicio de actividades que impliquen un riesgo para el voluntario.

Ejemplos recientes demuestran que, el cuerpo voluntario de la Defensa Civil en Colombia requiere de medios que permitan su fortalecimiento y capacitación en la atención de desastres; tal es así que, en el año 2025, aproximadamente 1.821 voluntarios participaron en la extinción de 226 incendios forestales, un esfuerzo monumental que dependió en gran medida de la gestión puntual de recursos y donaciones; situación que sin un fondo previsible y permanente no podrá ser soportada en caso de requerir capacidad operativa.

Si bien la Ley 1523 de 2012 estableció la política nacional de gestión del riesgo y la Ley 1575 de 2012 creó un sistema de financiación territorial para los bomberos, la Defensa Civil no dispone de un instrumento análogo. Así las cosas, la ausencia de un Fondo Territorial impide planificar de manera ordenada las inversiones y mantener la operatividad en el largo plazo, afectando tanto la prevención como la respuesta efectiva e inmediata a desastres.

La base Constitucional de esta propuesta es sólida. Los artículos 2º, 79, 80, 287 y 356 de la Constitución Política establecen la obligación del Estado de proteger la vida y el ambiente, prevenir riesgos, respetar la autonomía territorial y regular el uso de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). La autorización para que departamentos, distritos y municipios constituyan Fondos Territoriales para la Defensa Civil, con fuentes como el SGP, el Sistema General de Regalías, cooperación internacional y donaciones, materializa estas obligaciones y otorga a las entidades territoriales una herramienta jurídica y financiera para enfrentar el riesgo.

Históricamente, la Defensa Civil fue formalizada como establecimiento público mediante el Decreto número 2341 de 1971, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, evolucionando hacia un actor clave del SNGRD. La Resolución número 000292 de 2024, que regula el voluntariado, fortaleció los aspectos organizativos y operativos, pero dejó pendiente el soporte financiero territorial que permita sostener en el tiempo dichas mejoras.

Experiencias internacionales confirman que los esquemas de financiación descentralizada, acompañados de transparencia y control, fortalecen la capacidad de respuesta y reducen el impacto económico y social de las emergencias.

Los Fondos Territoriales propuestos tendrán un alcance que va más allá del financiamiento de operaciones inmediatas. Permitirá también impulsar programas de educación comunitaria, investigación aplicada a la gestión del riesgo, centros de entrenamiento regionales y adquisición de tecnología para sistemas de alerta temprana. La gobernanza de estos fondos será participativa, involucrando a autoridades locales, representantes de la Defensa Civil y veedurías ciudadanas, garantizando un manejo responsable, transparente y enfocado en las verdaderas necesidades de cada territorio.

### 2.1 Contexto Histórico de la Defensa Civil en Colombia.

El origen de la Defensa Civil en Colombia data en el año 1948, cuando se creó el Socorro Nacional como auxiliar del Ejército y adscrito a la Cruz Roja; entidad a la cual se le asignó la función de asistencia pública para atender a la población víctima de calamidades.

No fue sino hasta 1965 cuando se adoptó el Decreto Legislativo número 3398 por el cual se organizó la Defensa Nacional; disposición permanente que definió la Defensa Civil como *“La parte de la Defensa Nacional que comprende el conjunto de medidas, disposiciones y órdenes no agresivas, que tiendan a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del enemigo o de la naturaleza puedan provocar sobre la vida, la moral y los bienes del conglomerado social”*.

A su vez, mediante el Decreto número 606 del 6 de abril de 1967, se creó la Dirección Nacional de la Defensa Civil bajo dependencia y orientación de la Presidencia de la República; conformada por dos niveles:

A. El oficial, constituido por los empleados públicos adscritos a la actual Dirección General y sus dependencias; y,

B. El privado, constituido por los voluntarios que se organizan en Juntas de Defensa Civil.

Para el 3 de diciembre del año 1971, y a través del Decreto número 2341, se organizó a la Defensa Civil como un establecimiento público adscrito al Ministerio de Defensa Nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

En este sentido, se expone que desde su creación como el Socorro Nacional y hasta la fecha en que se denomina Defensa Civil, esta institución ha estado comprometida en la prevención y atención de múltiples amenazas y emergencias por inundaciones, avalanchas, derrumbes, deslizamientos, incendios estructurales y forestales, accidentes terrestres, aéreos y fluviales, epidemias y ataques de fauna silvestre.

La Defensa Civil en Colombia, junto con su cuerpo de voluntarios, ha participado en múltiples emergencias históricas en el territorio colombiano, entre las que se destaca:

- El incendio del Edificio de Avianca en 1973.
- El incendio en el Complejo Petroquímico de Puente Aranda en 1982.
- El terremoto de Popayán en 1983.
- La erupción del Volcán Nevado del Ruiz que sepultó a Armero en 1985.
- La avalancha del río Combeima en el Tolima.
- El deslizamiento de Villa Tina en Medellín en 1987.
- La ola invernal de 1988.

Sin embargo, la importancia de la Defensa Civil Colombiana no se limita al territorio nacional; a su vez, la Entidad ha participado en diferentes acciones a nivel internacional con naciones hermanas entre las que se encuentran:

- Las campañas de apoyo a países hermanos, con ocasión del terremoto de Managua en 1972.

- Los terremotos en Chile y México en 1985.

- Los terremotos en El Salvador en 1986 y 2001.

- La ola de lluvias torrenciales y avalanchas en Venezuela a finales de 1999.

- El terremoto en el Perú en el 200.

- En el 2005 participó en la fase de recuperación psicológica de las víctimas de los huracanes Katrina y Rita que afectaron a los Estados Unidos.

Tal ha sido la importancia e impacto que ha tenido la Defensa Civil en Colombia en la gestión de desastres que, a partir de la promulgación del Decreto Ley 919 del 1° de mayo de 1989 derogado por la Ley 1523 de 2012, se reconoció como un organismo operativo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD).

Como se observa, la Defensa Civil en Colombia representa una institución altamente capacitada para el manejo de emergencias, riesgos y desastres, con impacto nacional e internacional, entre los que se destacan la atención de los desastres causados por la ola terrorista de 1989, la epidemia del cólera en 1991, el terremoto y avalancha del río Páez en 1994, los sismos de 1995 en Casanare, Boyacá y Risaralda, accidentes aéreos en 1993, 1995 y 1998, la emergencia en Argelia (Valle), la evacuación del casco urbano de San Cayetano (Cundinamarca), la catástrofe ocasionada por el terremoto del Eje Cafetero en 1999 y los eventos adversos presentados por los fuertes cambios climáticos en el país, específicamente la ola invernal del 2011-2012 y el Fenómeno del Niño en el 2015 - 2016. En los últimos años se registra la participación de la entidad en la avalancha presentada en el año 2015 en Salgar (Antioquia) y en el año 2017 en Mocoa (Putumayo).

## **2.2 Sobre los Voluntarios de la Defensa Civil en Colombia.**

Conforme se ha establecido en líneas anteriores, la Defensa Civil en Colombia se encuentra conformada por dos niveles, el cuerpo oficial constituido por los empleados públicos adscritos a la actual Dirección General y sus dependencias, quienes desarrollan actividades administrativas y operativas; y, el cuerpo privado, constituido por los voluntarios que se organizan en Juntas y Comités de Defensa Civil para el desarrollo de actividades de prevención, mitigación y respuesta al riesgo de forma altruista y sin ánimo de lucro, llegando en ocasiones a disponer de su propio patrimonio para la adquisición de elementos de protección personal, herramientas y mantenimiento de los vehículos utilizados, así como otras actividades.

Siendo, así las cosas, se destaca que en gran medida la gestión efectiva que la Defensa Civil ha tenido en los momentos en que ha sido llamada al servicio en acciones de riesgo y control del mismo, ha sido por la vinculación de este personal

voluntario, quienes sin esperar retribución por sus actividades exponen su propia vida al servicio de la comunidad, logrando hazañas dignas de reconocimiento en favor de la población colombiana.

Se tiene registrado que, para el año 2022, la Defensa Civil contó con 103.308 voluntarios que prestaron sus servicios de forma gratuita a la Entidad; personas que por su labor son los principales proveedores de los servicios misionales de la Defensa Civil y que sin su participación no sería dable alcanzar las metas y objetivos propuestos para el Plan Nacional de Desarrollo.

Es en este sentido que, corresponde garantizar a estos héroes de la patria los recursos necesarios para que cuenten con una dotación adecuada para cada uno de los momentos en que sea convocado su servicio; es decir que, en el caso que convoque al cuerpo voluntario a atender una emergencia por Incendio forestal se garantice a través del fondo desplegar los voluntarios con equipos de respiración autónoma y herramientas forestales adecuadas que permitan reducir el tiempo de control del incendio. O, que en caso de una inundación súbita a través del Fondo Territorial se garanticen kits de albergue temporal y motobombas previas en el sitio para prevenir este tipo de tragedias, evitando la evacuación improvisada de personas. Incluso, en el caso fatídico de una avalancha, un financiamiento anticipado permite el desarrollo de capacitaciones previas y la adquisición de radios de comunicación, acortando en 30% el tiempo de búsqueda y rescate.

Conforme con lo anterior, el desarrollo de los Fondos Territoriales para la Defensa Civil permitiría que las Entidades Territoriales participen del financiamiento de la gestión del riesgo a través de donaciones y tasas pro defensa civil que permitan generar recursos para el cumplimiento de la labor de nuestros voluntarios, así como garantizar que los recursos se inviertan a nivel local en las necesidades prioritarias que permitan que los voluntarios de la Defensa Civil cuenten con las herramientas, equipos, implementos, capacitación y formación adecuada para minimizar los riesgos y maximizar los resultados.

En este contexto, se relacionan diferentes noticias a nivel nacional donde se soporta la necesidad de conformar los Fondos Territoriales que permitan contar con recursos adicionales a la Defensa Civil para el desarrollo de las actividades de su cuerpo voluntario:

- Defensa Civil sin implementos para atender emergencias. (Diario el Huila, junio 30, 2021):

*“Preocupación dentro de la Defensa Civil en el departamento del Huila, según directivos, desde el 2011 no reciben ninguna ayuda por parte de las entidades gubernamentales, cuestión que imposibilita el desempeño oportuno de sus*

*actividades. Por su parte, la gobernación del departamento del Huila, anunció inversión para los organismos de socorro.*

*La falta de uniformes y elementos de protección personal como gafas, rodilleras, gafas, casco y demás elementos básicos para un socorrista, ha hecho que los cerca de 645 voluntarios en 30 municipios del Huila, no puedan desempeñar labores de manera correcta. Por esta razón, Álvaro Villarreal, director de la Defensa Civil Seccional Huila, envió un mensaje a los gobernantes con el fin de que apoyen más la labor de los brigadistas, pues según él, el trabajo que realizan es fundamental en la atención a emergencias.”* (subrayado fuera del texto original).

Conforme indica el sentir del señor Álvaro Villarreal voluntario de la Defensa Civil que prestó sus servicios durante la emergencia sanitaria del Covid-19, *“Nosotros tenemos nuestros elementos y la misma Dirección general nos ha venido dotando de cosas, pero pues hay varias situaciones como la de la pandemia que han hecho que se reduzcan los presupuestos para nosotros. Hemos logrado mantenernos realizando le un buen aseo a los elementos y es lo que aún nos permite tener participación en este tipo de eventualidades*

...

*Queremos decirles a los mandatarios locales que la Defensa Civil es su organismo de socorro y es para su uso y empleo, al igual que Bomberos y la Cruz Roja. La Defensa Civil es como un niño, si lo queremos enviar al colegio, debemos hacerlo con su uniforme, con sus útiles escolares y demás implementos que se requieren y es lo que requerimos nosotros. Nosotros ponemos la capacitación y el talento humano que está calificado al 100%”.*

- Nuestros voluntarios ya están sin voluntad por falta de apoyos”: director de la Defensa Civil Tolima. (Emisora Ondas de Ibagué, 24 de noviembre de 2023).

*“La Defensa Civil en el departamento del Tolima hace presencia en diferentes poblaciones de la región, brindando su trabajo de manera voluntaria ante las emergencias que se registran en el departamento.*

*Sin embargo, el panorama para el organismo de socorro es desolador, toda vez que, a pesar de ser voluntarios, no reciben el apoyo necesario al menos en elementos para poder atender las situaciones que se registran, según lo ha indicado el director de la Defensa Civil, el mayor Luis Fernando Vélez”.* (subrayado fuera del texto original).

En este sentir, el señor Fernando Vélez manifestó: *“Nosotros, como Defensa Civil y miembros del sistema para atención de riesgos y desastres, solicitamos el apoyo a la gobernación y a las alcaldías para el fortalecimiento de nuestros voluntarios, tanto en equipo como en capacitación.*

*Realmente, nuestros voluntarios son personas de la comunidad que lo que hacen es ayudar en caso de que se presente alguna emergencia, pero para eso necesitamos equipos, vehículos, equipos de rescate, brigadistas comerciales, entre otros implementos.*

...

*En algunos municipios, los voluntarios han perdido su voluntad precisamente por esta falta de apoyo de las alcaldías locales, que ni siquiera en las emergencias les dan la alimentación y las garantías necesarias para atender emergencias”.*

- Organismos de socorro, en cuidados intensivos. (Periódico del Meta, 21 de octubre de 2023).

*“En diálogo con Periódico del Meta, el director de la Defensa Civil Seccional Meta, Jorge Díaz, dijo que en los 20 años que lleva en la institución, estos últimos cuatro años han estado en cuidados intensivos.*

*“No tenemos nada, los equipos ya cumplieron su ciclo de vida y los recursos que hace poco autorizaron, que fueron 30 millones de pesos, son para combustible de la Cruz Roja, Bomberos y Defensa Civil. Para nada más”, dijo Díaz.*

*De acuerdo con el director, le habían presentado dos proyectos a la actual administración departamental, para que, a través de regalías, se fortalecieran las 6 subregiones y se construyera la sede de la Defensa Civil en Meta que en este momento se está cayendo a pedazos.*

*Sin embargo, todo quedó en promesas. De los 7.030 socorristas que habían, solo quedan 6,280 para atender los 29 municipios del Meta.*

*“Los chalecos salvavidas en vez de sacar al paciente o al socorrista, lo hunden porque ya se llenan de agua”, asegura Díaz, quien detalló que están atendiendo las emergencias con paños de agua tibia y que hacen falta proyectos sostenibles que solucionen los problemas definitivamente”.*

Conforme se puede evidenciar, la necesidad de ampliar el financiamiento del sistema nacional de riesgo en latente para evitar que los voluntarios expongan su vida sin los elementos que garanticen la minimización del riesgo al que son expuestos en sus labores; es en este sentido, por lo cual, los fondos territoriales para la defensa civil servirán de alivio a la dotación y prevención del riesgo por cuanto su principal financiamiento provendrá de los recursos que destinen las Entidades Territoriales para el fortalecimiento de la Defensa Civil en su jurisdicción sin que se remplace el financiamiento nacional a cargo del Ministerio de Defensa.

En la última década, la Defensa Civil ha mantenido un promedio de 17.000 voluntarios activos anualmente, con presencia en los 32 departamentos y en más de 800 municipios.

Entre 2015 y 2024, se registraron más de 45.000 intervenciones en emergencias, incluyendo incendios forestales, inundaciones, deslizamientos, rescates y asistencia humanitaria. El tiempo promedio de respuesta en áreas rurales ha sido de 45 minutos, reduciéndose a 20 minutos en zonas urbanas con dotación adecuada. Según estimaciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), las intervenciones de la Defensa Civil han evitado pérdidas materiales superiores a los 800 mil millones de pesos y han contribuido a salvar más de 5.000 vidas.

Cifras anteriores que pueden mejorarse si se cuenta con un financiamiento adicional a las labores que desempeñan los voluntarios de la Defensa Civil en Colombia que mejore sus condiciones de voluntariado a través de la dotación de equipos e implementos adecuados, herramientas, aseguramiento, capacitación y en general el fortalecimiento de la misionalidad.

#### **2.4. Análisis Comparado Internacional.**

##### **En España:**

En el marco normativo Español se tiene cuenta de La Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC), la cual estructura competencias entre Estado, comunidades autónomas (CCAA) y entidades locales; creando el Fondo Nacional de Prevención de Emergencias como herramienta financiera para acciones preventivas y de preparación. Así mismo las Comunidades Autónomas pueden organizar y dotar sus propios servicios, planes y dispositivos (equipamiento y formación) con cargo a sus presupuestos, además de conveniar con el Estado su financiamiento.

Así mismo, España, como Estado miembro de la Comunidad Europea, aprovecha el Mecanismo de Protección Civil de la UE (UCPM) y rescEU para cofinanciar capacidades, formación y despliegues. El Mecanismo de Protección Civil de la UE prevé asistencia financiera y cofinanciación; por ejemplo, las reglas vigentes contemplan 100% de costes de transporte y hasta 75% de ciertos costes operativos en despliegues rescEU (especialmente en medios aéreos de extinción).

En la práctica, los fondos de las comunidades permiten el desarrollo de partidas finalistas en presupuestos autonómicos para equipamiento y capacitación, más acceso a convocatorias y cofinanciación europeas para estandarizar equipos, entrenar personal y sostener reservas estratégicas (tipo rescEU).

##### **EUR-Lex**

##### **En Italia:**

El marco legal del Codice della Protezione Civile (D. Lgs. 1/2018) consolida el Servizio nazionale y define instrumentos de financiación

y coordinación entre Estado, regiones y voluntariado.

Así, el Departamento de Protección Civil concede contribuciones trienales (criterios plurianuales) a organizaciones de voluntariado para potenciar capacidad operativa (medios y equipos) y formación, con topes de cofinanciación habituales de hasta 75% (equipamiento) y 95% (formación y sensibilización). Conjuntamente las Regiones gestionan también cuotas y convocatorias complementarias para el desarrollo de las actividades de protección civil.

Conjuntamente las donaciones (erogazioni liberali) a entidades del Tercer Sector -incluidas muchas organizaciones de Protección Civil acreditadas- disfrutan de detacción del 30% (IRPEF) hasta 30.000 € o deducción del 10% de la renta (alternativas no acumulables), conforme al art. 83 del D. Lgs. 117/2017 (Código del Tercer Sector) y doctrina de la Agenzia delle Entrate. Esto ancla una canalización privada estable hacia la protección civil.

En México:

En México el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) ha sido el vehículo para financiar proyectos de prevención (estudios de riesgo, obras de mitigación, fortalecimiento institucional), con coparticipación de gobiernos estatales/municipales y la federación. Sus Reglas de Operación han establecido modalidades de elegibilidad, porcentajes de cofinanciación y procesos de evaluación técnica.

La operación del fondo se apoya en un Comité Técnico federal (Hacienda/SSPC–Coordinación Nacional de Protección Civil, fiduciaria), mientras que Estados y municipios participan como instancias ejecutoras con contrapartidas y convenios. Auditorías y documentos públicos describen dicha gobernanza y la naturaleza de la coparticipación. A la fecha, el esquema ha tenido ajustes recientes, pero la lógica de cofinanciar prevención con varios órdenes de gobierno sigue siendo la referencia.

3 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

3.1 Marco general:

- Constitución Política: artículos 2º, 79, 80, 287, 356.
- Ley 1523 de 2012: política nacional de gestión del riesgo de desastres.
- Ley 1575 de 2012: régimen especial de bomberos, referencia para diseño de fondos.
- Decreto número 2341 de 1971: organización de la Defensa Civil.
- Decreto número 606 del 6 de abril de 1967.
- Resolución número 000292 de 2024: reglamento del voluntariado y de las organizaciones de Defensa Civil.

- Convenio de Ginebra.

3.2 Marco Constitucional y normativo:

Para precisar los aspectos Constitucionales que fundamentan la presente iniciativa legislativa, en primera oportunidad se debe indicar que, el artículo 2º de la Constitución Política refiere que “*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*”.

En este sentido, se expone que el Estado está obligado a proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades. Siendo que, la Defensa Civil Colombiana es uno de los organismos operativos especializados que materializa esta obligación, especialmente en situaciones de riesgo y desastre.

Organismo que por disposición normativa contenida en el Decreto número 606 del 6 de abril de 1967, se encuentra conformada por dos cuerpos, el oficial, que agrupa a los empleados públicos adscritos a la actual Dirección General y sus dependencias, y el privado constituido por los voluntarios que se organizan en Juntas de Defensa Civil. Siendo que, el cuerpo voluntario depende de las asignaciones que el Ministerio de Defensa asigne para su funcionamiento y las donaciones que efectúen las entidades territoriales sin que a la fecha exista una forma de financiamiento para los costos de mantenimiento, formación, capacitación y dotación del cuerpo de voluntarios de la Defensa Civil.

A su vez, el Estado reconoce la salud y la vida como bienes jurídicos de especial protección y faculta al Estado para adoptar medidas tendientes a la promoción, prevención y atención de riesgos que puedan afectarlos. Consecuencia de lo anterior, establecer una medida adicional para el financiamiento adecuado de la Defensa Civil es un medio idóneo para garantizar este mandato Constitucional.

Conjuntamente, el artículo 79 de la Constitución política establece que, “*todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad P. integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. El Estado tiene un especial deber de protección del agua*”.

En este escenario se indica que la norma referida consagra el derecho a gozar de un ambiente sano;

lo que implica prevenir y atender situaciones de desastre o emergencia que puedan afectar el equilibrio ambiental, incendios forestales, inundaciones, así como campañas de prevención y conservación del medio ambiente. Consecuencia de lo anterior, la Defensa Civil actúa directamente en esta función, por lo que su sostenibilidad financiera tiene soporte Constitucional que justifica el proyecto de ley desde el entendido que a mayor cobertura de los servicios de la Defensa Civil mayor prevención de los daños ambientales.

A su vez, el artículo 287 Constitucional reza que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

(...)

2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*

3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.*

Norma que se acompasa con el contenido del artículo 298 superior al establecer que, “Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución”.

Destáquese como las dos disposiciones Constitucionales atrás referidas reconocen la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus intereses y administrar sus recursos.

En especial, se destaca la facultad que tienen las Entidades Territoriales para establecer sus propios tributos y ejercer las competencias que la ley le ha asignado. Esto faculta a departamentos y municipios para destinar partidas específicas a fines de interés público, como la gestión del riesgo de desastres que se pretende garantizar con base en el principio de autonomía de las Entidades Territoriales.

Ahora bien, respecto del deber de solidaridad, dispone el artículo 95 superior, numeral segundo que es una obligación de todas las personas y ciudadanos “*obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas*”; disposición normativa sobre la que se fundan las actividades de voluntariado, en especial el voluntariado en los organismos de atención a desastres.

Sin embargo, la interpretación de este artículo a la vez que impone el deber de solidaridad ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud, también justifica los gastos para la conservación de la integridad de las personas que altruistamente exponen su vida para la protección y salvaguarda de la integridad de quienes en una

situación de emergencia sean requerida. Así, los fondos territoriales para la Defensa Civil constituyen un mecanismo institucional para canalizar esa solidaridad en forma de recursos y apoyo operativo, garantizando los recursos que permitan la seguridad de los voluntarios, así como un aliciente para ampliar el cuerpo de voluntarios de la defensa civil en el territorio, en especial en los territorios apartados en donde las ayudas en estados de emergencia suelen tardar hasta tanto no se desplacen unidades para la atención.

Ahora bien, aterrizando al aspecto legal, se da cuenta que la Ley 1523 de 2012 – *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones* - al artículo tercero establece los Principios generales que orientan la gestión del riesgo, en los que se establecen:

“3. *Principio de solidaridad social: Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.*

(...)

12. *Principio de coordinación: La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

13. *Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas”.*

Nótese como en las líneas anteriores se establecen los principios rectores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, a través del cual no sólo se determina en los deberes de protección y cuidado ambiental, sino que además incluye disposiciones encaminadas a la salvaguarda de los actores directos de la gestión del riesgo en Colombia; razón por la cual se considera necesario y visto desde el principio de solidaridad y salvaguarda garantizar un medio de financiación local para la dotación de los cuerpos voluntarios

de la Defensa Civil que permita una formación y dotación adecuada.

En el Marco Jurídico Colombiano se reconoce expresamente a la Defensa Civil como integrante del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y le asigna funciones en las fases de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres. Por su parte, el artículo 41 sic, faculta a las entidades territoriales para destinar recursos propios a la gestión del riesgo, en concordancia con sus planes de desarrollo:

*“Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo. Los organismos de planificación nacionales, regionales, departamentales, distritales y municipales, seguirán las orientaciones y directrices señalados en el plan nacional de gestión del riesgo y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial, en lo relativo a la incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante ambiental que debe ser considerado en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de tal forma que se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial”.*

Se indica que el modelo del presente proyecto de ley encuentra su origen en la Ley 1575 de 2012 – Ley General de Bomberos – toda vez que a través de esta se establece la posibilidad que las Entidades Territoriales creen su propio fondo de bomberos, así como disponer de las tasas y contribuciones que en su marco fiscal a bien se tengan disponer para el financiamiento del servicio bomberil.

En este sentido, si bien la referida ley se refiere al financiamiento territorial del servicio bomberil; esta, constituye un precedente legislativo que reconoce que los organismos de socorro requieren un sistema de financiación estable y específico. La analogía normativa permite extender este modelo a la Defensa Civil, ajustando su alcance y objetivos.

En criterio del suscrito, se indica que al permitir la Ley 1575 de 2012 el financiamiento territorial de Bomberos, dejando excluida de esta actividad al cuerpo de la Defensa Civil; así las cosas, corresponde a una situación que debe ser solucionada por cuanto la participación de este organismo en la Gestión del Riesgo es imperiosa para garantizar la efectiva respuesta ante la emergencia en especial en zonas apartadas del país.

En este sentido, y en cumplimiento de la ley Decreto Ley 3398 de 1965 y Ley 48 de 1968 se considera pertinente la creación de los fondos territoriales para la Defensa Civil como cofinanciamiento a una actividad de una entidad pública del orden nacional, que debe coordinarse

con autoridades territoriales y comunitarias en la prevención y atención de desastres.

Al respecto, la actuación de la Defensa Civil es de naturaleza humanitaria, preventiva y operativa. Sin embargo, su sostenibilidad financiera depende hoy en gran medida de recursos nacionales, donaciones y aportes voluntarios, lo que genera inequidad y falta de capacidad de respuesta uniforme en todo el territorio; en especial en los sitios apartados y con bajo personal.

Es en este sentido que, la creación de fondos territoriales permitiría:

Garantizar recursos permanentes para dotación, capacitación y operación.

Descentralizar la financiación, fortaleciendo la autonomía territorial y la respuesta local.

Integrar la planeación de la Defensa Civil a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Asegurar la atención oportuna de emergencias en zonas apartadas sin depender exclusivamente de traslados o apoyos nacionales.

Conforme contiene el articulado, los fondos serían cuentas especiales de destinación específica dentro de los presupuestos departamentales y municipales, con manejo autónomo y exclusivo para el fortalecimiento de la Defensa Civil. Su creación encuentra sustento en los artículos 287 y 362 de la Constitución, así como en el principio de coordinación del SNGRD (Ley 1523 de 2012).

### 3.3 Desarrollo jurisprudencial:

La Corte Constitucional, Sentencia C-366 de 2014: Reconoce que la gestión del riesgo es un fin esencial del Estado y que los entes territoriales pueden destinar recursos para cumplir con dicha finalidad.

En este sentido la Sentencia C-210 de 2020 indica que, *“La gestión del riesgo de desastres, en los términos de la Ley 1523 de 2012, introduce un cambio de paradigma en la forma de enfrentar la problemática asociada a los desastres. Este nuevo enfoque permite implementar la gestión en un sentido transversal, e incluye actividades que articulan a cada una de las entidades que integran el sistema de reducción del riesgo y fortalece el proceso de manejo de desastres. No se limita a la atención y a la respuesta, sino que también propone una recuperación transformadora que no reproduzca las condiciones pre-existentes al desastre y que permita consolidar un escenario seguro y ambientalmente sostenible”.*

Así mismo, en relación a la creación del Fondo COVID-19, en esta misma sentencia se enuncia que, *“Esta clase de fondos no modifican la estructura de la administración pública, pues por el hecho de no tener el atributo de la personalidad jurídica, no se constituyen en una entidad diferente a la que se encuentran vinculados. No son establecimientos públicos y tampoco encajan en alguna de las otras categorías de entidades estatales, pues no son*

*ministerios, ni departamentos administrativos, ni superintendencias, ni empresas industriales y comerciales del Estado u otra clase de órgano o entidad pública. De ahí que el FNGRD no sea una persona independiente de la Nación, sino un fondo especial o fondo cuenta, organizado bajo la forma de un patrimonio autónomo de creación legal”.*

Ahora bien, sobre la naturaleza especial de este tipo de fondos, en la misma sentencia se manifiesta, *“En palabras de la Corte, estos fondos especiales son una clasificación de rentas nacionales sui generis, en tanto se diferencia de los ingresos tributarios y no tributarios, que prevé el legislador orgánico con el ánimo de otorgar soporte jurídico a determinadas modalidades de concentración de recursos públicos. Igualmente, esta Corporación ha dicho que los fondos especiales constituyen una excepción al principio de unidad de caja”.*

Por su parte, el Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 6 de febrero de 2014 (Rad. 2011-00374-00): Avala la creación de fondos con destinación específica para fines de interés público, siempre que estén previstos en normas de carácter general.

Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003: Reafirma la validez de instrumentos financieros locales que materialicen el principio de solidaridad y la corresponsabilidad en la protección de derechos fundamentales.

En Conclusión, el marco constitucional, legal y jurisprudencial avala que las entidades territoriales creen y administren fondos territoriales para la Defensa Civil Colombiana, en desarrollo de sus competencias en materia de gestión del riesgo, garantizando un financiamiento estable y suficiente para el cumplimiento de sus funciones operativas y humanitarias. Este mecanismo no solo fortalece la capacidad institucional, sino que materializa los principios de solidaridad, prevención y autonomía territorial.

#### **4. DELANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LA NORMA.**

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone:

**“ARTÍCULO 7°. 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, deberán 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”.

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

“Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los Congresistas —o las bancadas— tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los Congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el ministerio

decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 –atrás reseñada– y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los Congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no

haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del ministerio en informar a los Congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.” (subrayado fuera del texto).

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional y en cumplimiento a la disposición referida, en lo que respecta a esta iniciativa en específico, se deja de manifiesto que este proyecto de ley no ordena gasto público, ni afecta ingresos fiscales por cuanto pretende autorizar los Entes Territoriales la creación de Fondos para la Defensa Civil cuales serán financiados de conformidad con los principios de progresividad y estabilidad que sus respectivas corporaciones determinen.

En síntesis, la presente ley es de habilitación y no genera gasto directo para la Nación. Su ejecución dependerá de la voluntad política y la capacidad fiscal de cada ente territorial que determine adoptar la creación del Fondo para la Defensa Civil en su jurisdicción. Así las cosas, en un escenario medio, destinando el 1% del SGP asignado a gestión del riesgo, podrían destinarse en promedio \$250 millones anuales por departamento para inversión en dotaciones, capacitación, infraestructura y logística. Así, en un horizonte de 10 años, y considerando inflación y variación presupuestal, este mecanismo permitiría acumular recursos suficientes para renovar completamente la dotación cada cinco años y mantener un programa anual de formación y simulacros.

La sostenibilidad financiera de la presente iniciativa se garantiza mediante una planeación financiera plurianual coordinada entre entes territoriales, el Ministerio de Defensa y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Sin embargo, y con el propósito de suplir la disposición normativa, así como para darle publicidad al presente trámite, se remitirá una copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectos de que se emita, por parte de esa cartera, un concepto sobre el texto propuesto y sus implicaciones fiscales.

##### **5. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS.**

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, dispone:

**ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO.** “Artículo modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:” El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias

o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

A su vez, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los Congresistas en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS.** “Artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019.

*El nuevo texto es el siguiente:” Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

*donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.*

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

*I. Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

*II. Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.*

*III. Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto*

*de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

*IV. Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

*V. “Literal INEXEQUIBLE”*

*VI. Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

**Parágrafo 1º.** *Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los Congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

**Parágrafo 2º.** *Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

**Parágrafo 3º.** *Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.*

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún Congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5ª de 1992; lo anterior, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general, impersonal y abstracto.

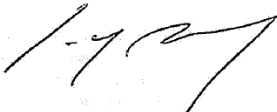
**No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al Congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.**

6. CONCLUSIÓN

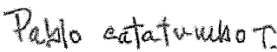
Teniendo en cuenta los argumentos expuestos en este documento ponemos a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, *por medio del cual se autoriza la creación de Fondos Territoriales para la Defensa Civil en departamentos y municipios, se fortalecen los mecanismos de financiación del voluntariado y se dictan otras disposiciones*, - precisando la importancia de implementar este sistema para garantizar la dotación, capacitación, fortalecimiento y mejoramiento de las condiciones en que prestan sus servicios los Voluntarios de la Defensa Civil Colombiana.



Gabriel Ernesto Parrado Durán  
Representante a la Cámara por El Meta  
Pacto Histórico - PDA



Jorge Hernan Bastidas Rosero  
Representante a la Cámara  
Pacto Histórico - Cauca



PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA  
Senador de la República  
Partido Comunes



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO  
Representante a la Cámara por Nariño  
Coalición Pacto Histórico



JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO  
Senador de la República

El día 6 de Octubre del 2025  
se presentó en este despacho el  
proyecto de Ley ✓ Acto Legislativo  
409 Con su correspondiente  
informe, suscrito Por:  
#2 Gabriel Ernesto Parrado

 SECRETARÍA GENERAL

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA  
PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 020 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre de 2025

Honorable Representante

**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de Ponencia de Archivo para Primer Debate del Proyecto de Ley número 020 de 2025 Cámara, por medio del cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones.**

Honorable Representante:

En cumplimiento de la designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y ss, nos permitimos rendir Informe de Ponencia de Archivo para Primer Debate del **Proyecto de**

**Ley número 020 de 2025 Cámara, por medio del cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente.



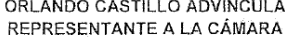
HERNÁN CADAVID MÁRQUEZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



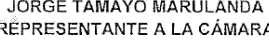
KARIME COTES MARTÍNEZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



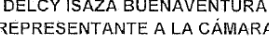
ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



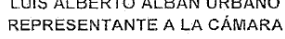
JORGE TAMAYO MARULANDA  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



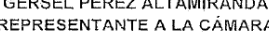
JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



DELCY ISAZA BUENAVENTURA  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



GERSEL PÉREZ ALTAMIRANDA  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

La iniciativa que se pone a consideración del Congreso de la República tiene por finalidad materializar el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política con la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad. Tiene sustento jurídico y legislativo en la Ley 2281 de 2023, en cuyo

trámite ocurrió un vicio insubsanable que derivó en la declaratoria de inexecutable diferida de la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad, declarada en la Sentencia C-161 de 2024 de la Magistrada Ponente Paola Andrea Meneses de la Corte Constitucional.

El proyecto de ley fue inicialmente radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 30 de abril de 2025, pero posteriormente retirado el 10 de junio del mismo año en atención a la situación de orden público nacional.

No obstante, el 21 de julio de 2025 fue radicado nuevamente el **Proyecto de Ley número 020 de 2025 Cámara**, por medio del cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones, suscrito por el Ministro de Igualdad y Equidad, Carlos Rosero, y el Ministro del Interior, Armando Alberto Benedetti Villaneda. Conforme a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, dicho proyecto fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente para iniciar su trámite, donde fuimos designados como ponentes mediante radicado C.P.C.P. 3.1-114-2025 de fecha 26 de agosto de 2025.

**II. ANTECEDENTES**

El Congreso de la República ya había aprobado, en diciembre de 2022, la Ley 2281 de 2023, mediante la cual se creó por primera vez el Ministerio de Igualdad y Equidad. Sin embargo, esta norma fue objeto de demanda de inconstitucionalidad que señaló, entre otros aspectos, el incumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, por cuanto no se incorporaron estudios serios sobre el impacto fiscal de la nueva entidad, así como irregularidades en las mayorías requeridas para el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

*“La aprobación de normas que crean nuevos organismos de la administración pública nacional, sin consideración al impacto fiscal que causan, compromete el criterio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política. En este caso, el examen global del trámite de aprobación legislativa de la Ley 2281 de 2023 evidencia que el Gobierno nacional propuso la creación de un nuevo ministerio, y el Congreso de la República aprobó tal iniciativa, a pesar de que nunca contaron con (i) el concepto del MHCP sobre su viabilidad financiera, conforme a las exigencias previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y (ii) información mínimamente fundada y coherente sobre el costo fiscal de la iniciativa y la fuente de ingresos sustitutiva para financiar. Esto desconoce de forma clara y manifiesta el artículo 7º Ley 819 de 2003, así como el artículo 151 de la Constitución Política, y conduce a la inexecutable de la Ley 2281 de 2023.” Sentencia C-161 de 2024.*

Dicha controversia concluyó con la Sentencia C-161 de 2024 de la Corte Constitucional,

que declaró inexecutable la Ley 2281 por vicios insubsanables en el trámite legislativo. La inexecutable diferida otorgó un plazo al Congreso y al gobierno para garantizar la transición institucional, pero dejó sentado que la figura no podía reproducirse bajo las mismas falencias.

**SEGUNDO. DIFERIR** los efectos de la presente decisión, por el término de dos (2) legislaturas, contadas a partir del 20 de julio 2024. Una vez culmine la legislatura 2025-2026, la Ley 2281 de 2023 dejará de producir efectos definitivamente y no formará parte del ordenamiento jurídico. **Sentencia C-161 de 2024.**

A pesar de lo anterior, el Gobierno nacional insiste en presentar el Proyecto de Ley número 020 de 2025, que pretende revivir el Ministerio de la Igualdad y Equidad. En este contexto, corresponde evaluar con detenimiento si el proyecto corrige los defectos advertidos. Como se verá a continuación, la iniciativa presenta problemas de duplicidad institucional y fragmentación de la política pública.

**III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

**ARTÍCULO 1º. OBJETO DE LA LEY.**

**ARTÍCULO 2º. NATURALEZA Y DENOMINACIÓN.**

**ARTÍCULO 3º. OBJETO DEL MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD.**

**ARTÍCULO 4º. FUNCIONES.**

**ARTÍCULO 5º. ÁMBITO DE COMPETENCIAS.**

**ARTÍCULO 6º. CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADO.**

**ARTÍCULO 7º. SEDE Y DOMICILIO.**

**ARTÍCULO 8º. PATRIMONIO.**

**ARTÍCULO 9º. INTEGRACIÓN DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE IGUALDAD Y EQUIDAD.**

**ARTÍCULO 10. DIRECCIÓN DEL MINISTERIO.**

**ARTÍCULO 11. ESTRUCTURA ORGÁNICA.**

**ARTÍCULO 12. DERECHOS LABORALES Y MÍNIMO IMPACTO FISCAL.**

**ARTÍCULO 13. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO.**

**ARTÍCULO 14. MODIFÍQUESE EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY 1444 DE 2011**

**ARTÍCULO 15. NO SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD EN LA EXISTENCIA DE LA PERSONA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD.**

**ARTÍCULO 16. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.**

IV. OBJETO DEL PROYECTO

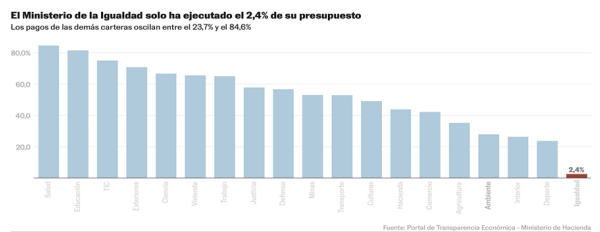
El objeto de la presente ley, en el marco del artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política y el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, es la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad y la adopción de los elementos de su estructura orgánica.

V. CONSIDERACIONES

1. ANÁLISIS FISCAL Y PRESUPUESTAL

El Ministerio de la Igualdad y la Equidad ha sido incapaz de demostrar una gestión presupuestal eficiente desde el inicio de su operación. El informe de la Contraloría General de la República revela que, en el año 2023, a pesar de contar con \$469.047 millones de pesos en reservas para funcionamiento, apenas logró ejecutar un 25,03 %. Esto significó que \$350.394 millones de pesos que constituyen más de dos terceras partes del presupuesto disponible no se utilizaron.

El panorama en 2024 fue más preocupante. Ese año se asignaron inicialmente \$1,8 billones de pesos, monto que posteriormente se redujo a \$1,6 billones como consecuencia de los recortes derivados del déficit fiscal. Sin embargo, lo verdaderamente alarmante es que, según datos del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Hacienda, la ejecución real alcanzó apenas los \$40.000 millones, equivalentes a un 2,4 % del total. Dicho de otra manera, el ministerio dejó sin ejecutar casi el 98 % de su presupuesto, lo que lo ubica como una de las entidades con peor desempeño dentro de todo el aparato estatal.



Del total ejecutado, la mayoría se destinó a sueldos, prestaciones sociales, arriendos, compras de bienes y servicios y auditorías, que representaron el 68,6 % de la ejecución. Solo un 31,4 % se orientó a políticas públicas, un porcentaje irrisorio para una cartera cuyo objetivo central era financiar programas de inversión y reducción de desigualdades. La gran apuesta, el Fondo para la Superación de Brechas por 1,3 billones de pesos, permaneció sin ejecución material durante toda la vigencia.

La consecuencia de este patrón fue que, en la práctica, el ministerio se consolidó como un aparato que “opera, pero no transforma”. Funcionó como un centro de gasto para sostener su propia estructura, pero no como un agente de política pública capaz de modificar las condiciones de desigualdad. Mientras el gasto en funcionamiento superó los \$52.393 millones, la inversión directa en líneas como “actores diferenciales” apenas alcanzó \$23.938 millones.

El 2025 tampoco trajo mejoras. Al contrario, confirmó la tendencia al rezago. A julio de ese año, el ministerio apenas alcanzaba un 1,9 % de ejecución de un presupuesto de \$1,2 billones, lo cual significa que más del 98 % de los recursos permanecían sin utilizar. Aún más grave, la propia programación presupuestal muestra que había \$156.481 millones en riesgo de no ejecutarse en proyectos críticos: \$35.000 millones destinados a juventudes en territorios marginados y \$94.700 millones para fortalecer la autonomía económica de las mujeres.

La comparación con entidades del mismo sector agrava todavía más el panorama. Mientras que el ICBF registraba una ejecución del 50,7 %, el INSOR 39,8 % y el INCI 35,8%, el Ministerio de la Igualdad se mantenía rezagado con cifras inferiores al 2%. Este contraste muestra que no se trata de un problema estructural del sector, sino de una falla exclusiva del ministerio. Allí donde las entidades con trayectoria y experiencia sí lograron convertir los recursos en programas, la nueva cartera quedó prácticamente paralizada.

En cuanto a la inestabilidad administrativa. En menos de dos años, tres Viceministros renunciaron: Luz María Múnera y Diana Gómez en abril de 2024, y Gareth Sella en octubre del mismo año. A ello se sumó el retraso en la conformación de la planta de personal: de los 744 cargos previstos desde junio de 2023, apenas 394 estaban ocupados a agosto de 2024. Solo hasta octubre de ese año se expidió la resolución para conformar 32 direcciones territoriales.

Según los reportes de la Contraloría General de la República y el Portal de Transparencia Económica – Ministerio de Hacienda, el Ministerio de la Igualdad y la Equidad acumuló ejecuciones mínimas (25,03 % en 2023; 2,4 % en 2024; 1,9 % a julio de 2025), concentró su gasto en funcionamiento, dejó recursos estratégicos sin ejecutar y no logró materializar la mayoría de sus programas. En un contexto de déficit fiscal y necesidades urgentes en sectores como salud, educación y seguridad. Mantener una cartera con semejante nivel de ineficiencia representa un alto costo de oportunidad para el país.

2. INFORME DE AUDITORÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA AL MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD - Vigencia 2024

La Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias Constitucionales y legales, adelantó la auditoría financiera al Ministerio de Igualdad y Equidad correspondiente a la vigencia 2024, concluyendo con una opinión con salvedades, un control interno y fiscal calificado como débil. Dicho informe evidenció ocho hallazgos de carácter administrativo, de los cuales cinco presentan presunta incidencia disciplinaria, lo que refleja serias deficiencias en la gestión institucional de una cartera que, pese

a su reciente creación, ya presenta problemas estructurales de transparencia, planeación y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

**1. Reintegros por prima técnica y cuentas por cobrar**

El primer hallazgo hace referencia a las cuentas por cobrar derivadas de reintegros de primas técnicas otorgadas sin cumplimiento de los requisitos legales. La auditoría encontró que el ministerio no ejerció las acciones necesarias para el cobro de estos recursos ni implementó mecanismos efectivos de seguimiento. En la práctica, esto representa una omisión grave en el deber de proteger el patrimonio público y garantizar el recaudo de valores indebidamente reconocidos. La Contraloría advierte que esta inacción podría conllevar una pérdida definitiva de recursos del Estado, lo que configura una posible falta disciplinaria atribuible a los funcionarios responsables de la gestión financiera y administrativa.

En términos del informe de la Contraloría:

*(...) se presentan deficiencias en relación con las cualidades y características de la información contable pública, conforme lo cual no se cumple con los criterios de comprensibilidad y utilidad, que permitan obtener una revelación completa de la información financiera por el Ministerio de Igualdad y Equidad y no da claridad de los hechos relevantes y de impacto de orden financiero derivados de la aplicación del Marco Normativo.*

**2. Deficiencias en las notas a los estados contables**

El segundo hallazgo evidencia inconsistencias y omisiones en las notas explicativas de los estados financieros, las cuales carecen del detalle y las conciliaciones exigidas por el Régimen de Contabilidad Pública.

Las Notas a los estados Contables tienen por objeto revelar la información adicional necesaria sobre las transacciones, hechos y operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales que sean materiales; la desagregación de valores contables en términos de precios y cantidades, así como aspectos cualitativos o cuantitativos, los cuales han afectado o pueden afectar la situación de la entidad contable pública.

Este vacío informativo impide comprender con claridad la situación patrimonial y presupuestal del ministerio y limita la posibilidad de verificar la razonabilidad de las cifras reportadas. La ausencia de revelaciones completas sobre pasivos contingentes, provisiones y movimientos contables constituye una falla material que afecta la integridad de los estados financieros.

**La Contraloría indica:**

*Las Notas a los estados Contables del Ministerio de Igualdad y Equidad vigencia 2024, presenta debilidades en las revelaciones de la información financiera, por cuanto las mismas carecen de*

*las características esenciales de la información a revelar; que le permita a la parte interesada hacerse una idea concreta de lo que representan las cifras, de su cálculo, de la oportunidad en la revelación (...)*

*(...)*

*(...) evidencia deficiencias en la comparabilidad, comprensibilidad y confiabilidad, así como en las características cualitativas de la información contable pública, al no mostrar los movimientos correspondientes a la realidad de los hechos económicos y los efectos de los cambios en cada una de las cuentas durante la vigencia.* (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

**3. Irregularidades en la legalización de viáticos**

El hallazgo relacionado con la legalización de viáticos, donde se identificaron retrasos, omisiones y ausencia de soportes adecuados. La Contraloría constató que en múltiples casos los funcionarios o contratistas no presentaron las evidencias requeridas para justificar los gastos cubiertos con recursos públicos, o lo hicieron fuera de los plazos establecidos por la normatividad. Esta situación vulnera los principios de eficiencia, moralidad y transparencia del gasto público, previstos en el artículo 209 de la Constitución. Además, se considera una conducta de naturaleza disciplinaria, por cuanto denota falta de diligencia y control en la administración de fondos públicos. El hallazgo también pone en evidencia la inexistencia de un sistema eficaz de seguimiento al uso de viáticos, lo que impide verificar si las comisiones de servicio cumplieron efectivamente sus propósitos institucionales.

**La Contraloría indica:**

*“Según Transacción NCT240 Número 24324 del 31 de diciembre de 2024 “Se realiza reclasificación de la cuenta de avance de viáticos a la cuenta por cobrar teniendo en cuenta que no viajaron y tienen que reintegrar el dinero” evidenciando que dichas comisiones no se cumplieron por parte de los funcionarios.*

*Acorde con los registros contables al 31 de diciembre de 2024, se reclasifica el avance para viáticos a una cuenta por cobrar; conforme lo cual no se cumplió la legalización de la comisión de acuerdo con las disposiciones legales vigentes y considerando así mismo que como se indicó, la comisión no fue cumplida; afectando la correcta utilización de los recursos destinados a viáticos, de la gestión financiera y el control en los gastos, el cumplimiento normativo”.* (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

**4. Ausencia de manuales contables y procedimientos documentados**

La auditoría reveló que el ministerio no dispone de un manual de procedimientos contables actualizado ni de evidencia suficiente que respalde integralmente las operaciones registradas.

Esto significa que gran parte de los procesos financieros se ejecutan sin una guía metodológica estandarizada, aumentando el riesgo de errores o manipulaciones en los registros.

La Contraloría señala que la entidad no ha implementado los lineamientos establecidos por la Contaduría General de la Nación para la documentación y control de hechos económicos. Esta situación afecta la confiabilidad de la información contable, debilita el control interno y reduce la capacidad de la administración para identificar oportunamente inconsistencias o irregularidades. En términos institucionales, la falta de un marco contable consolidado impide al ministerio avanzar hacia prácticas de gestión pública basadas en evidencia y transparencia.

La Contraloría indica:

“Producto de la Evaluación, para la vigencia 2024 se determina debilidades la adecuada documentación, procedimientos, flujos y procesos de la información contables:

- Las políticas y los procedimientos contables, al igual que la autorización y aprobación de transacciones no están debidamente documentadas.
- No existe una apropiada segregación de actividades y funciones.
- La toma física de los bienes de la entidad es parcial, ya que no se cuenta con una política de inventarios.
- No se realizó un adecuado seguimiento del riesgo contable, no presentado una efectiva valoración de este.
- Para 2024, los manuales, políticas y procedimientos y demás prácticas contables se encuentran parcialmente actualizados.
- Se cuenta con mecanismos y procedimientos parciales para el flujo y circulación de la información del proceso contable.
- No se encuentran debidamente documentados los procesos para identificar transacciones, hechos y operaciones y las fuentes y proveedores de información del proceso contable.

Aspectos que afectan las características cualitativas y objetivos de la información, de la información contable pública, que permitan realizar una representación razonable de la realidad económica de la entidad, y de las transacciones, hechos y operaciones realizadas en el periodo contable.

5. Pérdida de recursos por reservas presupuestales no ejecutadas

Un hallazgo particularmente grave se refiere a la pérdida de recursos de apropiación correspondientes a las reservas presupuestales de la vigencia 2023, que fueron canceladas por falta de gestión oportuna. La Contraloría determinó que el ministerio no ejecutó a tiempo los recursos asignados a proyectos de inversión, lo que derivó

en la pérdida de disponibilidad de fondos para atender compromisos misionales. Esta ineficiencia constituye una violación al principio de anualidad del presupuesto y refleja la ausencia de planeación financiera adecuada. La situación se calificó con presunta incidencia disciplinaria, dado que compromete la responsabilidad directa de los funcionarios encargados de la programación y seguimiento presupuestal.

La Contraloría indica:

“En la vigencia 2023, el Ministerio de Igualdad y Equidad constituye compromiso presupuestal por \$469.047.000.000, registrado mediante CDP Nro. 1123 del 18 de diciembre de 2023 y RP 15923 del 30 de diciembre de 2023 a favor del Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial.

Sin embargo, al cierre del año 2024, sobre dichos recursos se realiza una ejecución por \$118.652.430.574, lo que representa el 25% del total de los recursos objeto de la reserva presupuestal, evidenciado en las siguientes órdenes de pago:

Cuadro N° 21  
Órdenes de Pago  
Cifras en pesos

| Nro. Comprobante Pago | Fecha      | Nro. de O. P | Valor Desembolsado |
|-----------------------|------------|--------------|--------------------|
| 1                     | 16/02/2024 | 7224         | 40.000.000.000,00  |
| 2                     | 29/07/2024 | 62224        | 27.907.840.546,62  |
| 3                     | 02/12/2024 | 117024       | 50.744.590.027,81  |
| Total                 |            |              | 118.652.430.574,43 |

Fuente: Radicado Nro. 2025-00006175 de respuesta observación 1 y 2  
Elaboro: Equipo Auditor

Debido a la falta de ejecución de los recursos objeto de la reserva, se presenta una pérdida de apropiación de \$350.394.569.426. Esto se debe a una inadecuada gestión en la implementación de los programas misionales asociados, con ocasión de una inadecuada gestión del gasto público, incumpliendo los principios presupuestales establecidos en la legislación vigente.

Si bien, en la vigencia 2024, se establecieron los compromisos y se constituyó la reserva para el cumplimiento de los programas definidos por el ministerio para consecuencia de su misionalidad, estos conforme a la situación presentada no fueron efectivos al no dar la aplicación de los recursos para los mismos, lo cual genera impacto en la población beneficiaria de los programas: Jóvenes en Paz, Casas de la Dignidad, Abordaje Integral de Violencias Basadas en Género, Agua es Vida, Hambre Cero y el Programa Nacional de Cuidado, entre otros. La falta de ejecución de estos programas pone en riesgo el bienestar y desarrollo de comunidades vulnerables, resaltando la necesidad urgente de revisar y fortalecer los mecanismos de implementación y seguimiento para garantizar el cumplimiento de los objetivos misionales. (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

6. Baja ejecución presupuestal durante la vigencia 2024

El sexto hallazgo confirma que el ministerio presentó niveles de ejecución presupuestal

inferiores al 70% en inversión y al 85% en funcionamiento, cifras que demuestran un desempeño administrativo deficiente frente a los recursos asignados. Los proyectos estratégicos “Hambre Cero” y “Agua es Vida”, anunciados como banderas de la política social del gobierno, evidenciaron retrasos sustanciales en su implementación, con escaso impacto en los territorios priorizados.

La Contraloría identificó falta de planeación, problemas en la formulación de convenios y demoras en los procesos de contratación como causas principales. Este bajo nivel de ejecución, unido a la falta de seguimiento de metas, compromete la eficiencia del gasto público y pone en duda la capacidad institucional del ministerio para cumplir sus objetivos de equidad e inclusión. Por su gravedad, el hallazgo fue calificado con presunta incidencia disciplinaria.

La Contraloría indica:

“Para la vigencia 2024 el Ministerio de Igualdad y Equidad en su ejecución presupuestal de gastos, presenta una apropiación definitiva de \$1.548.267.729.161 sobre el cual se realizan compromisos por \$1.535.551.478.157 para una ejecución del 99,18%, en tanto que las obligaciones corresponden a \$76.832.035.809 lo cual muestra una ejecución efectiva del 4,96%.

Cuadro N° 22  
Presupuesto de Gastos Ministerio de Igualdad y Equidad 2024  
Cifras en pesos

| Apropiación definitiva<br>gastos 2024 | Compromisos       | %<br>Ejecución | Obligaciones   | % Ejecución |
|---------------------------------------|-------------------|----------------|----------------|-------------|
| 1.548.267.729.161                     | 1.535.551.478.157 | 99,18%         | 76.832.035.809 | 4,96%       |

Fuente: Ministerio de Igualdad y Equidad  
Elaboró: Equipo auditor

Ahora bien, dicha situación presenta un mayor impacto en los gastos de funcionamiento respecto al rubro:

- Transferencias corrientes, por \$1.300.000.000.000, destinados al patrimonio autónomo FONIGUALDAD encargado del desarrollo de programas misionales del ministerio, dentro del cual no se realizó ejecución contractual ni de obligaciones de dichos recursos.

Cuadro N° 23  
Ejecución Presupuestal Recursos De Inversión 2024  
Cifras en pesos

| Rubro            | Descripción del Rubro                             | Proyecto                                                                                                                                    | Apropiación<br>vigente | Compromisos       | Variación<br>% | Obligaciones  | Variación<br>% |
|------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------|----------------|---------------|----------------|
| A-03-03-04-074   | Transferencias                                    | Fondo destinado a la superación de brechas de desigualdad poblacional e inequidad territorial                                               | 1.300.000.000.000      | 1.300.000.000.000 | 100,00%        | 0             | 0,00%          |
| C-4603-1500-0002 | Diversidad en Dignidad                            | Diseño, fortalecimiento e implementación de acciones que contribuyan al ejercicio efectivo de los derechos de la población LGBTIQ+ nacional | 25.276.000.000         | 21.716.000.000    | 86%            | 3.679.284.505 | 14,56%         |
| C-4603-1500-0003 | Tejiendo Comunidad para Personas con Discapacidad | Mejoramiento de las condiciones de accesibilidad socioeconómica de la población con discapacidad a nivel nacional                           | 28.848.749.431         | 28.848.749.431    | 100%           | 6.598.749.431 | 22,87%         |

Fuente: Ministerio de Igualdad y Equidad  
Elaboró: Equipo auditor.

- Para el rubro C-4603-1500-0002 Diseño, fortalecimiento e implementación de acciones que contribuyan al ejercicio efectivo de los derechos de la población LGBTIQ+ nacional se compromete un 86% con una ejecución del 14,56%, los cuales corresponden a 9 giros para FONIGUALDAD y

un convenio con las Autoridades Tradicionales indígenas de Colombia y otro con Fideicomisos Sociedad Fiduciaria Fiducoldex para ejecución de los programas de Fondo Mujer Libre y Productiva.

- Rubro C-4603-1500-0003 Mejoramiento de las condiciones de accesibilidad socioeconómica de la población con discapacidad a nivel nacional, de la apropiación definitiva se compromete el 100% y obligaron el 22,87%, los cuales corresponden a un giro a FONIGUALDAD y un convenio con la “Asociación de resguardos indígenas del Tolima” ARIT.

Lo anterior evidencia deficiencias en la planeación y programación presupuestal, que impiden la efectiva ejecución de los recursos disponibles durante la vigencia fiscal 2024, que afectan el cumplimiento de las metas y programas, destinados a la satisfacción de las necesidades de la población beneficiaria, así como el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.  
(Subrayado y negrilla fuera del texto original)

7. Falta de reporte de donaciones ante la DIAN

Otro de los aspectos observados por el ente de control es la falta de reporte oportuno y completo de las donaciones recibidas por el ministerio ante la DIAN, incumpliendo los requisitos tributarios y contables vigentes. Esta omisión impide verificar la trazabilidad de las donaciones y su correcta aplicación al objeto social de la entidad, afectando los principios de transparencia y publicidad. La Contraloría enfatiza que el registro inadecuado de donaciones puede generar diferencias entre la información contable y la tributaria, además de obstaculizar la conciliación con las fuentes de financiación externa.

Se recomendó al ministerio implementar un sistema de control cruzado entre las áreas financiera y jurídica, con reportes periódicos a la DIAN y a la Contaduría General de la Nación.

8. Deficiencias en los manuales y procedimientos del proceso contractual

Finalmente, el informe señala la ausencia de manuales actualizados y de procedimientos documentados para la contratación estatal, así como inconsistencias en los estudios previos, la planeación de procesos y la evaluación de ofertas. Se evidenció que la entidad no ha armonizado sus prácticas con los lineamientos de Colombia Compra Eficiente, lo que vulnera los principios de transparencia, economía y selección objetiva. Estas deficiencias se traducen en riesgos de incumplimiento, sobrecostos y pérdida de control sobre la ejecución de los contratos. La Contraloría recomendó la adopción urgente de un Manual de Contratación Institucional y una matriz de riesgos que garantice la trazabilidad y el control de los recursos públicos comprometidos.

**La Contraloría indicó:**

*“Durante la vigencia 2024, el Ministerio de Igualdad y Equidad no elaboró ni adoptó manuales de contratación, supervisión e interventoría, que permitieran fijar directrices, estándares y determinación de competencia y responsabilidades en la gestión contractual del ministerio, a pesar de haber sido creado formalmente mediante la Ley 2281 del 4 de enero de 2023, e iniciado funciones institucionales desde dicho año.*

*Situación con ocasión de ausencia de una planificación normativa e institucional adecuada durante el proceso de estructuración administrativa del ministerio, lo cual ha derivado en la falta de implementación de instrumentos técnicos esenciales para la gestión contractual.*

*La inexistencia de manuales de contratación, supervisión e interventoría afecta negativamente la gestión de las diferentes dependencias del ministerio, al generar una falta de estandarización en los procedimientos contractuales, posibles retrasos en la ejecución de recursos, y mayor riesgo de actuaciones contrarias a la normatividad vigente.”* (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

En conclusión, el informe revela que el ministerio no ha logrado consolidar una gestión pública eficiente ni transparente, y que el diseño institucional del sector de igualdad aún carece de los soportes técnicos y administrativos necesarios para garantizar el adecuado uso de los recursos del Estado y la materialización efectiva de los derechos de las poblaciones vulnerables.

**3. DUPLICIDAD INSTITUCIONAL Y DISPERSIÓN DE FUNCIONES**

Una de las críticas más reiteradas se centra en la duplicidad institucional y en la dispersión de sus funciones. La nueva cartera superpone sus responsabilidades con las de entidades ya existentes.

El ministerio duplica la labor de al menos siete entidades del Estado que ya trabajan en la promoción de la equidad y la inclusión. El Departamento para la Prosperidad Social (DPS), por ejemplo, ha sido durante años el principal ejecutor de programas de reducción de la pobreza y transferencias monetarias. La decisión de asignar funciones similares al ministerio de la Igualdad creó una superposición que no solo es redundante, sino que además genera confusión entre la población beneficiaria. De manera similar, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), históricamente encargado de la protección de la infancia, la adolescencia y la familia, ve cómo sus competencias se solapan con las del nuevo ministerio, lo que afecta la eficacia de la atención a las poblaciones más vulnerables.

El Ministerio del Interior, que maneja asuntos de género y poblaciones étnicas, se enfrenta ahora

a este nuevo actor que, lejos de centralizar la política, introduce dispersión en la competencia institucional. Algo similar ocurre con las funciones relacionadas con personas con discapacidad, donde ya existen el Instituto Nacional para Sordos (INSOR) y el Instituto Nacional para Ciegos (INCI), y aun así el Ministerio de la Igualdad pretende liderar líneas de acción paralelas. En vez de consolidar capacidades existentes y dotarlas de más presupuesto, se crea una estructura que multiplica oficinas y funciones ya asignadas.

La Ley 2281 de 2023, que le dio vida, concibió al ministerio como una suerte de “supercartera” con responsabilidades en temas tan disímiles como seguridad alimentaria, juventud, pueblos étnicos, campesinado, migración e incluso cambio climático. La dispersión de funciones es tal que, en lugar de focalizar recursos en políticas de igualdad, el ministerio terminó con un espectro tan amplio que es prácticamente inmanejable.

La ejecución se ha alejado de lo misional. Al tener que abarcar múltiples temas, sin claridad sobre su coordinación con las entidades que ya venían ejecutando programas, el ministerio se dedicó más a duplicar estructuras que a construir resultados. El solapamiento con el DPS, el ICBF, el Ministerio del Interior, el INSOR y el INCI no aportó valor agregado, sino que fragmentó esfuerzos y elevó el riesgo de que los recursos se diluyeran en la burocracia.

El Ministerio de la Igualdad se diseñó como un aparato institucional sobredimensionado, con competencias que ya estaban en cabeza de otras entidades y con una dispersión de funciones que afecta la eficacia del gasto público. En vez de fortalecer la arquitectura existente, se optó por crear un ministerio paralelo que no ha logrado mostrar un valor diferencial real. Por ello, insistir en revivirlo implicaría mantener un “superministerio” ineficiente que multiplica costos.

**4. INESTABILIDAD EN EL MINISTERIO DE LA IGUALDAD Y LA EQUIDAD**

Desde su creación mediante la Ley 2281 de 2023, el Ministerio de Igualdad y Equidad no se salva de la inestabilidad, rotación de cargos directivos y falta de continuidad en su estructura interna. Esta situación ha tenido efectos directos sobre la ejecución presupuestal, la planeación sectorial y la capacidad de la entidad para cumplir con su objeto misional.

En menos de dos años, el ministerio ha tenido tres ministros y los viceministros han tenido alta rotación, lo que refleja una marcada volatilidad en el liderazgo político y técnico. La primera titular, Francia Márquez Mina, asumió el 30 de junio de 2023 y permaneció en el cargo hasta el 27 de febrero de 2025, cuando fue retirada en el marco de un ajuste ministerial. Su salida dio paso al nombramiento de Carlos Alfonso Rosero,

quien se posesionó el 27 de febrero y renunció el 11 de agosto de 2025, tras apenas cinco meses de gestión. Posteriormente, el Presidente designó a Juan Carlos Florián Silva mediante el Decreto 0892 del 11 de agosto de 2025; sin embargo, su nombramiento fue suspendido provisionalmente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 15 de septiembre del mismo año, dejando nuevamente acéfala la dirección de la cartera.

La inestabilidad no ha sido menor en los viceministerios, donde la constante rotación ha afectado la continuidad de las políticas y la consolidación de equipos técnicos. En el Viceministerio de la Juventud, pasaron sucesivamente Gareth Steven Sella Forero (septiembre de 2023 a octubre de 2024), Pablo Mateo Zabala Vargas (octubre de 2024 a agosto de 2025), y más recientemente se registró la polémica designación de Juliana Guerrero, cuya hoja de vida fue publicada y luego retirada por la Presidencia, generando incertidumbre sobre su formalización.

En el Viceministerio de las Mujeres, se ha presentado una sucesión de nombramientos y encargos que evidencian una grave falta de estabilidad: Diana Marcela Gómez Correal (posesionada el 14 de septiembre de 2023) fue reemplazada el 10 de mayo de 2024 por Támara

Ospina Posse, quien posteriormente dejó el cargo y fue reemplazada temporalmente por Olga Lucía Fuentes en julio de 2025. Durante agosto, se designó brevemente a Charlotte Schneider Callejas, pero Ospina regresó al cargo hacia finales de septiembre de 2025.

Una situación similar se repite en el Viceministerio de Poblaciones y Territorios Excluidos y Superación de la Pobreza, donde se registran al menos tres transiciones en menos de un año: Luz María Múnera (octubre de 2023), Javier Plazas Echeverry (enero de 2025) y Pablo Francisco Pardo (mayo de 2025), actualmente en funciones.

El Viceministerio de Pueblos Étnicos y Campesinos tampoco ha escapado a esta tendencia. Nelson Lemus, quien ocupó el cargo entre febrero de 2024 y marzo de 2025, fue reemplazado por Aura Benilda Tegría Cristancho, quien desde el 17 de marzo de 2025 ejerce en condición de encargo, sin nombramiento en propiedad, lo que limita la capacidad de decisión y la continuidad de las políticas diferenciales.

Esta alta rotación de ministros y viceministros, sumada a los encargos, designaciones fallidas y suspensiones judiciales, ha generado un vacío de liderazgo técnico e institucional que ha impedido consolidar la estructura del ministerio.

| INESTABILIDAD EN EL MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD |                             |                                                     |                                                                                            |
|------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cargo                                                | Nombre                      | Periodo (posesión o decreto)                        | Estado/Notas                                                                               |
| Ministra                                             | Francia Márquez             | 30 jun 2023 – 27 feb 2025                           | Salió del cargo el 27 feb 2025 al anunciarse nuevo gabinete.                               |
| Ministro                                             | Carlos Alfonso Rosero       | 27 feb 2025 – 11 ago 2025                           | Renuncia aceptada el 11 ago 2025.                                                          |
| Ministro                                             | Juan Carlos Florián Silva   | Decreto 0892 del 11 ago 2025                        | Nombramiento suspendido provisionalmente por Tribunal Adm. de Cundinamarca el 15 sep 2025. |
| Viceministerio de la Juventud                        | Gareth Steven Sella Forero  | Septiembre / octubre 2023- Renunció 28 octubre 2024 |                                                                                            |
| Viceministerio de la Juventud                        | Pablo Mateo Zabala Vargas   | Designado 30 octubre 2024- Hasta agosto 2025        |                                                                                            |
| Viceministerio de la Juventud                        | Juliana Guerrero            | -                                                   | Presidencia despublicó la hoja de vida de Juliana Guerrero para Viceministra de Juventudes |
| Viceministro/a de Diversidades                       | Juan Carlos Florián Silva   | Decreto 0392 del 1 abr 2025                         | Ocupó el cargo hasta su nombramiento como ministro (ago 2025).                             |
| Viceministra de las Mujeres                          | Diana Marcela Gómez Correal | 14 de sep de 2023                                   | Saliente al 10 may 2024.                                                                   |

| INESTABILIDAD EN EL MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD                           |                                |                                           |                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cargo                                                                          | Nombre                         | Periodo (posesión o decreto)              | Estado/Notas                                                                                  |
| Viceministra de las Mujeres                                                    | Támara Ospina Posse            | Desde 10 may 2024; regresó 23–24 sep 2025 | En funciones a la fecha                                                                       |
| Viceministra de las Mujeres                                                    | Olga Lucía Fuentes             | Julio 2025 (E)                            | En función de encargo tras la renuncia de Ospina                                              |
| Viceministra de las Mujeres                                                    | Charlotte Schneider Callejas   | 16 de ago 2025 designación                | Designación breve en agosto; posteriormente no continuó tras el regreso de Ospina (sep 2025). |
| Viceministro de Poblaciones y Territorios Excluidos y Superación de la Pobreza | Luz María Múnera               | Desde el 17 de octubre de 2023            |                                                                                               |
| Viceministro de Poblaciones y Territorios Excluidos y Superación de la Pobreza | Javier Plazas Echeverry        | Enero de 2025                             | Asumió el cargo tras la renuncia de Múnera.                                                   |
| Viceministro de Poblaciones y Territorios Excluidos y Superación de la Pobreza | Pablo Francisco Pardo          | 14 de mayo de 2025                        | En funciones a la fecha.                                                                      |
| Viceministro de Pueblos Étnicos y Campesinos                                   | Nelson Lemus                   | feb 2024 – (saliente antes de mar 2025)   | Posteriormente reemplazado/encargo.                                                           |
| Viceministra (e) de Pueblos Étnicos y Campesinos                               | Aura Benilda Tegría Cristancho | Encargo desde 17 mar 2025                 | En encargo(e) durante 2025.                                                                   |

5. CONTROVERSIAS Y CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL MINISTERIO DE IGUALDAD

El Ministerio de la Igualdad y la Equidad enfrenta cuestionamientos técnicos y fiscales relacionados con su baja ejecución, también atraviesa una profunda crisis de legitimidad que ha deteriorado su credibilidad ante la opinión pública y los sectores sociales que debía representar. Esta crisis se manifiesta en la ineficiencia de sus programas y en los escándalos internos de gestión que han golpeado la imagen institucional de la cartera.

Los programas bandera que debían consolidar su legitimidad se convirtieron en nuevas fuentes de controversia. El caso más evidente fue el de “Jóvenes en Paz”, que enfrentó retrasos en desembolsos, quejas de beneficiarios y cuestionamientos sobre los contratistas escogidos. Lejos de convertirse en un ejemplo de política innovadora, el programa expuso improvisación y ausencia de planeación del ministerio, al punto de que la propia entidad tuvo que reconocer públicamente las falencias y prometer ajustes.

A estas dificultades de gestión se sumaron graves escándalos internos que terminaron por comprometer la legitimidad ética de la entidad. Según un artículo de Infobae del 9 de julio de 2025, el ministerio fue señalado de albergar casos de discriminación, racismo, acoso laboral, hostigamiento, abuso de poder y violencia de género

contra funcionarios de alto nivel. En particular, se denunció a la Viceministra de la Mujer, Támara Ospina Posse, quien fue formalmente acusada ante la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y el mismo ministerio por trabajadores y contratistas. Entre los señalamientos se incluyeron actos de violencia simbólica, persecución política interna y trato diferencial hacia personas afrodescendientes.

Otra controversia estalló en septiembre de 2025, cuando se solicitó la suspensión del nombramiento de Juliana Andrea Guerrero como Viceministra de Juventud, por presuntas irregularidades en los documentos que acreditaban su formación académica. Los diplomas y actas de grado presentados por Guerrero no coincidían con los registros oficiales del ICFES, incluyendo dudas sobre la presentación de la prueba Saber Pro, requisito para ejercer ciertas funciones. Este episodio reavivó las críticas sobre la falta de rigor en los procesos de selección y sobre la politización de los cargos directivos.

También la inestabilidad administrativa marcada por la renuncia de tres viceministros en menos de dos años, consolidaron la imagen de un ministerio débil, con procesos interrumpidos y sin rumbo claro. Lejos de transmitir confianza, la entidad se asoció a problemas de gestión, ausencia de controles internos efectivos y debilidades éticas en el manejo de personal y nombramientos.

Por todo lo anterior, al evaluar el Proyecto de Ley 020 de 2025, que pretende ampliar las

funciones y competencias de la cartera, no basta con examinar las proyecciones fiscales. Es indispensable tener en cuenta que las controversias internas, las denuncias de discriminación y acoso, las irregularidades en los nombramientos y la incapacidad de ejecutar programas estratégicos, han configurado una institución con una crisis estructural de legitimidad. En este escenario, aumentar sus responsabilidades sin haber corregido estos problemas equivale a multiplicar los riesgos de ineficiencia, corrupción y pérdida de confianza pública.

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“ARTÍCULO 1º El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

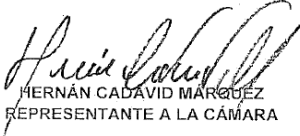
b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.” Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este proyecto de acto legislativo podría configurarse un eventual conflicto de interés en el caso de los Congresistas que estén en curso de un proceso disciplinario actualmente. Sin embargo, esto no exime al Congresista a hacer una valoración sobre su condición particular y eventuales conflictos de interés.*

VII.PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones presentamos a la honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, **Ponencia Negativa** y solicitamos **Archivar el Proyecto de Ley número 020 de 2025 Cámara.**

Cordialmente,

|                                                                                                                                             |                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>HERNÁN CADAVID MÁRQUEZ<br>REPRESENTANTE A LA CÁMARA | <br>MARELEN CASTILLO TORRES<br>REPRESENTANTE A LA CÁMARA |
| KARIME COTES MARTÍNEZ<br>REPRESENTANTE A LA CÁMARA                                                                                          | PEDRO JOSÉ SÚAREZ VACCA<br>REPRESENTANTE A LA CÁMARA                                                                                         |
| ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA<br>REPRESENTANTE A LA CÁMARA                                                                                     | JORGE TAMAYO MARULANDA<br>REPRESENTANTE A LA CÁMARA                                                                                          |
| JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL<br>REPRESENTANTE A LA CÁMARA                                                                                      | DELCY ISAZA BUENAVENTURA<br>REPRESENTANTE A LA CÁMARA                                                                                        |
| LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO<br>REPRESENTANTE A LA CÁMARA                                                                                      | GERSEL PÉREZ ALTAMIRANDA<br>REPRESENTANTE A LA CÁMARA                                                                                        |

| CONTENIDO                                                                                                                                                                                                                                                             |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Gaceta número 1947 - miércoles, 15 de octubre de 2025                                                                                                                                                                                                                 |       |
| CÁMARA DE REPRESENTANTES                                                                                                                                                                                                                                              |       |
| PROYECTOS DE LEY                                                                                                                                                                                                                                                      | Págs. |
| Proyecto de ley número 404 de 2025 Cámara, por medio del cual se autoriza la creación de Fondos Territoriales para la Defensa Civil en departamentos y municipios, se fortalecen los mecanismos de financiación del voluntariado y se dictan otras disposiciones..... | 1     |
| PONENCIAS                                                                                                                                                                                                                                                             |       |
| Informe de ponencia negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley número 020 de 2025 Cámara, por medio del cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones. ....                                                                   | 14    |