



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 732

Bogotá, D. C., martes, 16 de junio de 2026

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 304 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se fija el salario mínimo profesional, tecnológico y técnico en Colombia.*

Bogotá, D. C., junio de 2026

Honorable Representante

**CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES**

Presidente de la Comisión Séptima

Cámara de Representantes del Congreso de la República

E. S. D.

**Asunto: Informe Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto de Ley número 304 de 2025 Cámara, por medio de la cual se fija el salario mínimo profesional, tecnológico y técnico en Colombia.**

Respetado Presidente,

En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, me permito presentar **Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley número 304 de 2025 Cámara, por medio de la cual se fija el salario mínimo profesional, tecnológico y técnico en Colombia.**

Atentamente,

**ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA**  
Ponente  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Centro Democrático

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, me permito presentar INFORME DE PONENCIA NEGATIVA para primer debate al Proyecto de Ley número 304 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se fija el salario mínimo profesional, tecnológico y técnico en Colombia.* La exposición de motivos que acompaña la ponencia del proyecto se estructura de la siguiente manera:

- I. Síntesis del proyecto
- II. Antecedentes del Proyecto
- III. Análisis de la iniciativa
- IV. Costo fiscal
- V. Declaratoria de conflicto de interés
- VI. Proposición

#### I. Síntesis del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto la fijación de un salario mínimo profesional, un salario mínimo tecnológico y un salario mínimo técnico como una medida de justicia remunerativa y reconocimiento al mérito académico y formativo de los trabajadores colombianos que, tras culminar sus estudios superiores en distintos niveles, enfrentan un panorama laboral caracterizado por la precarización, la informalidad y la subvaloración de sus competencias.

Naturaleza	Proyecto de ley
Consecutivo	Número 304 de 2025 (Cámara)
Título	<i>Por medio de la cual se fija el salario mínimo profesional, tecnológico y técnico en Colombia</i>
Materia	Salario Mínimo profesional, tecnológico y técnico
Autor	Silvio José Carrasquilla Torres

<b>Ponentes</b>	Honorable Representante <i>Héctor David Chaparro Chaparro</i> (Ponente Coordinador)
	Honorable Representante <i>Andrés Eduardo Forero Molina</i> (Ponente)
<b>Origen</b>	Cámara de Representantes
<b>Radicación</b>	3/09/2025 (Cámara)
<b>Estado</b>	Primer debate Cámara

## II. Antecedentes del proyecto de Ley

El proyecto de ley es la primera vez que es presentado para su discusión. El pasado 2 de septiembre de 2025 fue radicado, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley número 304 de 2025; igualmente, fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1690 de 2025. La iniciativa tiene como autor al Representante *Silvio José Carrasquilla*.

La Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes designó, como ponentes, a los Representantes *Héctor David Chaparro* y *Andrés Eduardo Forero*.

## III. Análisis de la Iniciativa

De acuerdo con el autor, los colombianos se enfrentan a la realidad de terminar sus respectivas carreras universitarias, para ganar sueldos que no corresponden con su preparación académica ni con la inversión que hicieron al momento de ingresar a la universidad. Esto genera múltiples consecuencias negativas:

1. Desincentiva el acceso y la permanencia en la educación superior, especialmente en estratos socioeconómicos bajos.
2. Limita la movilidad social y la construcción de un proyecto de vida digno.
3. Aumenta el endeudamiento educativo, en especial a través de mecanismos como el Icetex, que en muchos casos se vuelven impagables ante la baja remuneración.
4. Genera fuga de talentos y desmotivación para la innovación, la investigación y el emprendimiento.
5. Contribuye a la informalidad laboral, ya que muchos egresados terminan aceptando empleos por debajo de su cualificación o en condiciones de inestabilidad jurídica.

Al establecer un piso mínimo de remuneración diferenciado para quienes han alcanzado una titulación profesional, tecnológica y técnica logrando así tener un salario que vaya más acorde con los esfuerzos entregados durante el tiempo de estudio, los colombianos tendrían más incentivos para así seguir aumentando su nivel académico, generando así más competitividad.

Justifica que la Constitución Política de Colombia, en su artículo 25, establece que “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado”, lo cual implica que el Estado tiene el deber de intervenir para evitar que los trabajadores, especialmente aquellos con formación superior, se

vean sometidos a remuneraciones que no reconocen su esfuerzo, preparación ni inversión educativa.

Asimismo, que el artículo 53 superior exige que toda legislación laboral respete principios como la remuneración mínima, vital y móvil, así como la proporcionalidad entre la calidad del trabajo y el salario, y la igualdad de oportunidades para los trabajadores. Estos principios resultan vulnerados cuando técnicos, tecnólogos y profesionales perciben ingresos apenas equivalentes al salario mínimo legal o incluso inferiores, a pesar de contar con formación formal y acreditada.

Ahora bien, como se abordará en el capítulo siguiente de costo fiscal, una iniciativa de este nivel requiere contar con el análisis de impacto fiscal y de conceptos de otras entidades como lo son el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comercio para evidenciar el impacto real de una medida de esta magnitud.

## IV. Costo Fiscal

El proyecto, como está planteado, no presenta algún análisis de impacto fiscal ni de posibles costos que implica la iniciativa. Es así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de ley que implique gasto público o genere efectos fiscales debe hacer explícito su impacto presupuestal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, la citada disposición prevé la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo, con el fin de emitir concepto sobre la consistencia fiscal de la iniciativa.


En cumplimiento de dicho mandato legal, durante el trámite del presente proyecto fueron remitidas diversas solicitudes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el propósito de conocer la posición oficial del Gobierno nacional respecto de la viabilidad fiscal de la propuesta, así como los eventuales impactos presupuestales derivados de su implementación. No obstante, pese a los requerimientos formulados, la cartera ministerial no emitió un pronunciamiento de fondo sobre la materia y se limitó a informar que el proyecto sería objeto de estudio para efectos de determinar su viabilidad fiscal, sin que a la fecha se haya allegado el concepto correspondiente.

En consecuencia, si bien se considera que la iniciativa persigue fines constitucionalmente legítimos relacionados con la dignificación del trabajo, el reconocimiento de la formación técnica, tecnológica y profesional, y la promoción de la movilidad social, resulta indispensable que se cuente con un pronunciamiento expreso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por tal razón, la presente ponencia negativa se formula bajo el entendido de que el Gobierno nacional deberá emitir el concepto fiscal correspondiente, de manera que el Congreso de la República cuente en

una futura presentación del proyecto con todos los elementos de juicio necesarios para adoptar una decisión definitiva sobre la iniciativa. En efecto, la ausencia de un análisis fiscal integral por parte de la autoridad competente constituye un aspecto que necesariamente deberá ser esclarecido antes de la aprobación final del proyecto, garantizando así el cumplimiento de las exigencias previstas en la Ley 819 de 2003 y la sostenibilidad de las medidas propuestas.

Oficio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representantes  
**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**  
**ANDRÉS FORERO MOLINA**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68, Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.,

Radicado entrada  
No. Expediente 55010/2025/OFI

**Asunto:** Respuesta petición No. 1-2025-103109 - Solicitud de concepto técnico de impacto fiscal - Proyecto de Ley No. 304 de 2025 Cámara.

Respetados Representantes:

En atención a la comunicación relacionada en el asunto, mediante la cual se solicita concepto técnico sobre el impacto fiscal del Proyecto de Ley No. 304 de 2025 Cámara "por medio de la cual se fija el salario mínimo profesional, tecnológico y técnico en Colombia", actualmente en trámite en el Congreso de la República, en el marco de las competencias de este Ministerio establecidas en el Decreto 4712 de 2008<sup>1</sup>, se responde en los siguientes términos:

La iniciativa en mención se encuentra en etapa de publicación, según consta en la Gaceta del Congreso No. 1690 de 2025, página 11, la cual contiene el texto radicado el día 3 de septiembre de 2025. Cabe señalar que, al revisar la exposición de motivos del referido proyecto de ley, se evidenció que el ponente no hace referencia a los costos fiscales de la iniciativa y a la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, conforme lo establece el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>2</sup>.

En consecuencia, en desarrollo del trámite legislativo, y en cumplimiento de lo establecido en la norma citada, las áreas técnicas de esta Cartera se encuentran analizando el referido Proyecto de Ley, con el fin de revisar la consistencia de los costos fiscales, las posibles fuentes de financiación asociadas y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

<sup>1</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
<sup>2</sup> Colombia, Ley 819 de 2003. "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"

Página | 1

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**  
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia  
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00  
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071



Continuación oficio

Una vez concluido dicho análisis, se emitirá el respectivo concepto en el menor tiempo posible, el cual será remitido al Congreso de la República, y en atención a la solicitud formulada, se le compartirá copia del mismo.

En los anteriores términos, este Ministerio considera atendida la solicitud, no sin antes manifestar que cualquier inquietud adicional será atendida con gusto.

Cordialmente,

**CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO**  
Viceministro General  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
OAJ

**Elaboró:** Santiago Cano Arias - Oficina Asesora de Jurídica  
**Revisó:** Fabiola Rojas Simbaqueva - Oficina Asesora de Jurídica  
**Revisó:** Camilo Gutiérrez VG  
**Aprobó:** Rosa Dory Chaparro Espinosa - Jefe Oficina Asesora de Jurídica

Página | 2

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**  
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia  
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00  
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

## V. Declaratoria de conflicto de interés.

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual "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 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 congresual, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

- i. *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.*
- ii. *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- iii. *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:

- a) **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.**
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *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 normativa vigente.*
- d) *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.*

**e)** (Literal INEXEQUIBLE)

**f)** *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 (...)*. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

#### VI. Proposición.

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, presento PONENCIA NEGATIVA y solicito a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley número 304 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se fija el salario mínimo profesional, tecnológico y técnico en Colombia.*

Cordialmente,



**ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA**  
Ponente  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Centro Democrático

\*\*\*

#### **INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL 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., 16 de junio de 2026

Honorable Representante

**CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES**

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

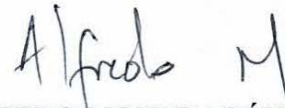
Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 404 de 2025 Cámara.**

Señor Presidente:

Atendiendo la designación que hizo la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate** ante la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al **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,



**ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN**

Coordinador Ponente

Representante a la Cámara

Coalición Pacto Histórico

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE

#### 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.*

La presente ponencia consta de los siguientes apartes:

1. Objeto del proyecto
2. Trámite de la iniciativa
3. Justificación y contexto general
4. Marco normativo y jurisprudencial
5. Análisis de impacto fiscal
6. Declaración de Impedimentos
7. Pliego de modificaciones
8. Proposición
9. Texto propuesto para primer debate

#### **1. OBJETO DEL PROYECTO**

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.

#### **2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El Proyecto de Ley número 404 de 2025 fue radicado el 6 de octubre de 2025 en la Secretaría

General de la Cámara de Representantes, autoría de los honorables Representantes *Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Erick Adrián Velasco Burbano, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Pedro José Suárez Vacca*, y honorables Senadores *Julio César Estrada Cordero, Pablo Catatumbo Torres Victoria*. Esta iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1947 de 2025.

En fecha 29 de octubre de 2026, mediante Oficio CSCP 3.7-809-25, fueron designados para primer debate ante la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes como ponente coordinador el honorable Representante *Germán José Gómez López* y como ponente el honorable Representante *Alfredo Mondragón Garzón*.

El 11 de junio del presente año, mediante Oficio número CSCP 3.7-266-25, se realizó la reasignación de ponente único al honorable Representante *Alfredo Mondragón* para primer debate por instrucciones del presidente de la Comisión Séptima de la Cámara, debido a que el 2 de junio el honorable Representante *Germán José Gómez López* presentó renuncia como Ponente Coordinador, la cual fue aprobada.

### 3. JUSTIFICACIÓN Y CONTEXTO GENERAL

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 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; de tal modo, se perjudica 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 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.

### 3.1 Contexto Histórico de la Defensa Civil en Colombia

El origen de la Defensa Civil en Colombia data de 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 y fue 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 de 1971, y a través del Decreto número 2341, se organizó 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 estas, se destaca:

- El incendio del Edificio de Avianca, en Bogotá en 1973.
- El incendio en el Complejo Petroquímico de Puente Aranda, en Bogotá 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 Villatina, 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 en el ámbito internacional con naciones hermanas; entre estas, 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 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 número 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 dichos eventos, se destaca 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 de El 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).

### 3.2 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.

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, hasta lograr 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, de manera que se evite 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, para acortar 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 en el ámbito 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 del 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 decirle 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 es de agua”, asegura Díaz, quien detalló que están atendiendo las emergencias con pañitos 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.

#### **3.4. 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).

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.

#### 4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

##### 4.1 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.

##### 4.2 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 e 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.”* Destaca que 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).

### 4.3 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 FNNGRD 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 (Radicado número 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.

## **5. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA (ARTÍCULO 7° LEY 819 DE 2003)**

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto tiene impacto fiscal que implica modificación al marco fiscal de mediano plazo. No obstante, el proyecto de ley que se pone en consideración, para su implementación, sugiere la realización de unas mesas técnicas, con la participación de los ministerios de Hacienda y de Salud, pero es importante recordar, que, de acuerdo con pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, no podemos detenernos, por situaciones económicas y/o presupuestales.

Menester es traer a colación lo anunciado en la Sentencia C-411 de 2009 de la Corte Constitucional, “...el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera: (...) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)”.

## **6. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O 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 1° 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 1° 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 1°. 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 2°. 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 3°. 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”.*

En la medida en que el contenido de este proyecto de ley no crea ningún beneficio particular, no se estima que dé lugar a que se presente un conflicto de intereses por parte de ningún congresista, a pesar de ello, se deja al arbitrio de cada uno esa consideración, para que en el evento en que considere que sí puede encontrarse inmerso en una causal de impedimento, así lo manifieste, en la discusión del proyecto.

## 7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El presente proyecto de ley se tramitará sin modificaciones.

## 8. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **ponencia positiva** sin modificaciones y, en consecuencia, solicito de manera respetuosa a la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes aprobar en **primer debate** al **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.**

Del honorable Representante,



**ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN**

Coordinador Ponente

Representante a la Cámara

Coalición Pacto Histórico

## 9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

### 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 2°. 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 3°. 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 1º.** 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 2º.** 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 1º.** 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 2º.** 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 6º. 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.



**ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Coalición Pacto Histórico