



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 377

Bogotá, D. C., martes, 25 de abril de 2023

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
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

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 389 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se fortalece la prestación del servicio público esencial de bomberos, se modifica la Ley 1575 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D. C. 29 de marzo de 2023

Honorable Representante

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

Presidente Cámara de Representantes

Bogotá

**Asunto:** Radicación Proyecto de ley, por medio del cual se fortalece la prestación del servicio público esencial de bomberos, se modifica la Ley 1575 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

Honorable presidente,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República de Colombia el Proyecto de ley “por medio del cual se fortalece la prestación del servicio público esencial de bomberos, se modifica la Ley 1575 de 2012 y se dictan otras disposiciones”.

Atentamente,

  
**JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN**  
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 389 DE 2023  
CÁMARA

*por medio del cual se fortalece la prestación del servicio público esencial de bomberos, se modifica la Ley 1575 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las emergencias causadas por la fuerza de la naturaleza, el cambio climático, la acción humana intencional o no, son frecuentes en Colombia, enfrentarlas a fin de proteger la vida humana, animal, la naturaleza y los bienes, es una responsabilidad que asume un puñado de compatriotas, dentro de los cuales se encuentran los bomberos, cualquiera sea su clasificación, no obstante, pese al reconocimiento institucional a tan valioso y necesario servicio, enfrentan con pasmosa generalidad dificultades económicas, poniendo en riesgo no solo su integridad, pero también la de todos los colombianos, por ello, el presente proyecto de ley, pretende dignificar dicha labor a través de la refrendación de responsabilidades de las autoridades y de la efectivización de instrumentos de financiamiento existentes.

##### I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer la prestación del servicio público esencial de bomberos bajo parámetros de dignidad y responsabilidad compartida, en donde concurren todas las autoridades, los habitantes del territorio colombiano, en especial los municipios y distritos, los departamentos y la Nación, a fin de proteger los bienes y vidas de los colombianos en el territorio nacional, ello a través de la modificación de la Ley 1575 de 2012.

##### II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

###### a) Introducción:

El servicio bomberil a partir de la Ley 322 de 1996 y posteriormente por la Ley 1575 de 2012, adquirió la connotación de servicio público esencial, categoría jurídica cuyo desarrollo deviene del artículo 365 constitucional, entendiéndose este como deber y obligación en cabeza del Estado, garantizar su eficiencia a todos los habitantes del territorio nacional. Dicha prestación puede ser directa o indirecta a través de particulares o comunidades organizadas con el propósito de satisfacer necesidades de la población.

La Corte Constitucional en sentencia C-691 de 2008, señaló cuando se considera un servicio público esencial:

“Las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales”.

Es tal la incidencia de este tipo de servicio público en la vida del individuo y del bienestar de la sociedad, que su prestación conlleva restricciones legales y constitucionales, por ejemplo, para ejercer el derecho a la huelga de parte de los individuos que la prestan, toda vez que una interrupción, así sea temporal de dichas actividades, generaría por sí misma, un peligro inmediato para la vida, la seguridad o la salud de la población.

El servicio público bomberil posee atributos y características de un servicio público esencial, pues su razón de ser es la protección objetiva del interés general en forma regular y continua. Los bomberos quienes ejercen dicha actividad, siempre están dispuestos a reaccionar ante situaciones fortuitas, imprevistas e inesperadas, generadoras de riesgos o amenazas peligrosas.

Los cuerpos de bomberos asumen la defensa de la vida y la seguridad cuando se presentan situaciones como: 1) incendios, entendido este como “el fuego que se expresa en llamas devoradoras y que al propagarse destruye todo cuanto encuentre” (Leal Pérez, 2011, p. 218); 2) rescate en todas sus modalidades, al implementar acciones de coordinación, estandarización, capacitación, equipamiento y entrenamiento encaminados a garantizar y optimizar los resultados en los procesos de búsqueda y rescate (PGN et al, 2016, p. 11); y 3) atención de incidentes con materiales peligrosos ante emergencias que involucren alguna materia, sustancia o artículo que signifique un riesgo potencial (PGN et al, 2016, p. 11), ya sean ácidos, cianuro, gases u otras sustancias o elementos que posean toxicidad, latencia, persistencia y transmisibilidad, que ante un manejo erróneo puedan ocasionar la muerte directa o lesiones en la persona, la evacuación de zonas pobladas o daño de propiedades.

Amenazas que siempre están latentes en una sociedad constantemente expuesta al riesgo (estado intermedio entre seguridad y destrucción), que ante las dinámicas propias del relacionamiento humano que buscan optimizar procesos en relación costo-beneficio, emplea nuevas tecnologías, elementos, sustancias o actividades con tendencia a generar emisiones contaminantes, aunado al incremento de la población y los cambios en las dinámicas sociales que exponen al individuo a situaciones que afectan la existencia.

Comportamientos humanos que están agravando el cambio climático con cambios de las temperaturas y los patrones climáticos a través de las variaciones del ciclo solar que según los últimos informes de la ONU nos encontramos con aumentos de la temperatura de 2,8 °C, lo cual repercute en deshielo polar e incremento del caudal de mares y ríos o en sequía generando entre otros grandes incendios forestales. Por ello, la preparación y adaptación al cambio climático es uno de los objetivos del desarrollo sostenible. En Colombia esta situación ha generado un incremento en las emergencias como lo indica la Dirección Nacional de Bomberos (2021):

“fenómenos como el del niño, en donde hubo una fuerte sequía en gran parte del país, en los años 2015 y 2016, los cuales generaron los incendios forestales más grandes y difíciles de los que se ha tenido registro en el país, o la acentuación de las épocas de lluvia, que ha generado deslizamientos, inundaciones y demás eventos conexos” (...).

De acuerdo con, la Dirección Nacional de Bomberos, en el año 2021 se registraron y atendieron 7.726 emergencias relacionadas con la temporada de lluvias, en el primer semestre de 2022 fueron atendidas 11.960 emergencias, lo que representa un incremento del 31%. Los departamentos con mayor número de emergencias atendidas fueron: Antioquia: 2.883, Cundinamarca: 1.355, Santander: 845. De acuerdo con los reportes de la Sala de Crisis Nacional, desde el 16 de diciembre y hasta el 4 de febrero de 2023, se ha activado el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo para atender 301 incendios forestales en 142 municipios de 20 departamentos del país.

De estos 301 eventos, 291 han sido liquidados gracias a las labores que en cabeza de la Dirección Nacional de Bomberos en coordinación con las entidades del SNGRD y el apoyo y coordinación de la UNGRD.

Los desastres, ya sean naturales o provocados por el hombre, causan la pérdida de vidas y dañan los medios de subsistencia. El gasto inmediato necesario para la respuesta y la reconstrucción se ve agravado por el debilitamiento de la economía, el daño a la infraestructura, la destrucción de empresas, la reducción de los ingresos tributarios y el aumento de los niveles de pobreza.

De acuerdo con el Banco Mundial según datos del asegurador Munich Re, las pérdidas provocadas por catástrofes naturales en el año 2020 aumentaron a USD 210 000 millones en todo el mundo, en comparación con los USD 166 000 millones registrados en 2019. De todas las muertes causadas por peligros relacionados con fenómenos atmosféricos, el clima y el agua, el 91% se produjo en economías en desarrollo.

En el informe de 2016 (Olas de conmociones) del Banco Mundial, financiado por el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR), se indica que casi el 75% de las pérdidas se atribuyen a fenómenos meteorológicos extremos. Cuando el cambio climático amenaza con empujar a otros 100 millones de personas a la pobreza extrema para 2030, en el informe de 2017 del GFDRR titulado (Irrompible) se señala que los desastres naturales han causado impactos cuantiosos y perdurables en la pobreza.

Se torna en una necesidad imperiosa prepararse para asumir los retos del cambio climático y de aquellas situaciones que configuran escenarios de vulnerabilidad para la población, por ello, entendiendo el servicio bomberil como agente prioritario en la contención de peligros, es que se pretende mejorar las condiciones en que se desarrolla dicha actividad, la cual según la Ley 1575 de 2012 artículo 1° es una responsabilidad compartida entre todas las autoridades del orden nacional, departamental, municipal y los habitantes del territorio colombiano.

No obstante, después de veinte años de promulgada la Ley General de Bomberos, la actualidad de la actividad bomberil en Colombia presenta importantes obstáculos y son evidentes las falencias para su prestación eficiente, ininterrumpida y eficaz, la mayoría de ellas generadas por la escasez de recursos económicos, humanos, de maquinaria y de equipos especiales, de las precarias condiciones técnicas y jurídicas de los vehículos que se tienen para atender emergencias, o en el peor y más preocupante escenario la ausencia de cuerpos de bomberos en cualquiera de sus clasificaciones, en gran cantidad de municipios del territorio nacional, 321 municipios para ser exactos.

Falencias que generan una atención inadecuada e ineficaz de las emergencias, y en muchos casos la omisión en la prestación del servicio ante la imposibilidad e impotencia de atender situaciones que rebasan la capacidad de los cuerpos de bomberos, lo que lamentablemente ha redundado en la pérdida de vidas humanas que pudieron

haberse evitado en un gran porcentaje, así las cosas, la omisión en el deber de garantizar el cuidado de la vida y seguridad de los ciudadanos expone la responsabilidad del Estado y de los entes territoriales. La situación de la actividad bomberil en Colombia, llevo a diferentes cuerpos de bomberos durante el mes de febrero de 2023 a movilizarse buscando visibilizar su precaria situación.

Son numerosos los reportes periodísticos que dan cuenta de la compleja situación en la que los diferentes cuerpos de bomberos del país prestan el servicio esencial de bomberos, como lo veremos a continuación:



Los anteriores recortes informativos ratifican los hallazgos recaudados por nuestro equipo, que ante la precariedad generalizada de la actividad bomberil en el país, se aprestó a realizar un diagnóstico de la misma, con el objeto de retratar la realidad de la forma como se presta el servicio esencial de bomberos, y a partir del presente proyecto de ley, dignificar el trabajo de los bomberos de Colombia, pero sobre todo proteger la vida y los bienes de los habitantes del territorio que no pueden continuar en riesgo ante la pasmosa actitud omisiva del Estado y sus entidades territoriales.

**b) Diagnóstico Actividad Bomberil en Colombia**

Nuestro equipo con el objeto de conocer de primera mano la realidad de la actividad bomberil del país, adelantó el recaudo de información mediante derechos de petición y solicitudes de información dirigidos a los entes territoriales (municipios y departamentos) en todo el territorio nacional, a los cuerpos de bomberos, Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Bomberos, Unidad de Gestión del Riesgo y Bomberos Aeronáuticos de Colombia.

La metodología utilizada fue la remisión de un cuestionario uniforme, el cual fue enviado a través de los canales digitales dispuestos para tales fines, a las entidades antes mencionadas, las preguntas se estructuraron, a fin de obtener información respecto de la cantidad de bomberos del municipio, maquinaria, vehículos, la suficiencia o no de las mismas, estándares de operación, condiciones técnicas y jurídicas del parque automotor, fuentes de financiación de la actividad bomberil en el municipio, suficiencia de la financiación, relación jurídica de los bomberos con el respectivo municipio, condiciones laborales del personal bomberil, entre otras.

De las solicitudes de información elevadas, se obtuvieron un total de 241 respuestas provenientes de municipios ubicados en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Guainía, Nariño, Putumayo, Choco, Risaralda, San Andrés, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés y Vichada.

En consecuencia, se logró obtener información representativa de las condiciones en que se desarrolla la actividad bomberil en el país, existe, pues una amalgama de diferencias de tipo económico, social, climático y

topográfico entre los municipios que suministraron los datos, que como ya se indicó se encuentran en 23 de los 32 departamentos colombianos, permitiendo realizar un análisis y posterior diagnóstico realista de dicha actividad.

A fin de adelantar el análisis de la información obtenida y poder contrastar las respuestas de los municipios que atendieron la solicitud, se tuvo en cuenta la variable de categoría de pertenencia de la entidad territorial según la clasificación de la Ley 136 de 1994, toda vez que ello permite criterios uniformes sobre elementos básicos de los territorios como son el número de habitantes (población) y los ingresos anuales (recursos fiscales) que son indicadores de sus condiciones socioeconómicas.

Aunado a lo anterior, y en aras de la obtención de información que ofreciera utilidad técnica a la estructuración del presente proyecto de ley, se obtuvieron también datos oficiales de la actividad bomberil por parte de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia (DNBC), que el 17 de marzo de 2023 suministró respuestas a las peticiones respetuosas presentadas, la cual fue contrastada y complementó los datos ya obtenidos de los entes territoriales y cuerpos de bomberos a lo largo y ancho del país.

Las peticiones elevadas ante las entidades territoriales y las entidades de orden nacional se centraron en 5 aspectos básicos, 1) clasificación de los cuerpos de bomberos, 2) cuerpos de bomberos en el territorio nacional, 3) conformación de los cuerpos de bomberos, 4) vehículos de los cuerpos de bomberos, y 5) financiamiento de los cuerpos de bomberos.

**1. Clasificación de los cuerpos de bomberos**

Según datos oficiales de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia (DNBC), en Colombia existen 877 cuerpos de bomberos, los cuales se encuentran distribuidos en 802 municipios, significando ello que 321 municipios no cuentan con cuerpos de bomberos, los existentes se encuentran clasificados en cuerpos oficiales de bomberos, cuerpos voluntarios de bomberos y cuerpos aeronáuticos de bomberos, según el artículo 18 de la Ley 1575 de 2012.

Ítem	Municipios	Porcentaje cobertura
Municipios registrados en DANE	1123	100%
Municipios con Cuerpos de Bomberos	802	71%
Municipios sin Cuerpos de Bomberos	321	29%

Cuadro 1 – Municipios con Presencia de Cuerpos de Bomberos - Información oficial DNBC a 17 de marzo 2023.

Cuerpos de Bomberos Oficiales: son aquellos que crean los concejos distritales o municipales, para el cumplimiento del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos a su cargo en su respectiva jurisdicción.

Cuerpos de Bomberos Voluntarios: son aquellos organizados como asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica expedida por las secretarías de Gobierno departamentales, organizadas para la prestación del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los términos del artículo segundo de la presente ley y con certificado de cumplimiento expedido por la dirección Nacional de Bomberos.

**Bomberos Aeronáuticos:** son aquellos cuerpos de bomberos especializados y a cargo de los explotadores públicos y privados de aeropuertos, vigilados por la Autoridad Aeronáutica Colombiana y organizados para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos y demás calamidades conexas propias del sector aeronáutico.

Se tiene que, existen 25 cuerpos de bomberos oficiales, 806 cuerpos de bomberos voluntarios y 46 cuerpos de bomberos aeronáuticos, así:

Cuerpos de Bomberos	Cantidad
Oficiales	25
Voluntarios	806
Aeronáuticos	46
<b>TOTAL</b>	<b>877</b>

Cuadro 2 – Clasificación de Cuerpos de Bomberos Existentes - Información oficial DNBC a 17 de marzo 2023.

Ahora bien, teniendo en cuenta que Colombia tiene 32 departamentos, 1 distrito capital y 1.123 municipios según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), podemos aseverar que no todos los municipios del país cuentan con la presencia de un cuerpo de bomberos cualquiera sea su clasificación y en el entendido que algunos municipios cuentan con las tres modalidades de cuerpos de bomberos, significa ello que la cobertura a nivel territorial es insuficiente.

## 2. **Cuerpos de bomberos en el territorio nacional**

De los 877 cuerpos de bomberos, se precisa a continuación cuál es su distribución en el territorio nacional, determinando el departamento, y la clasificación del cuerpo de bomberos:

Ítem	Departamento	Oficiales	Voluntarios	Aeronáuticos
1	AMAZONAS	0	2	2
2	ANTIOQUIA	2	113	3
3	ARAUCA	1	6	2
4	ATLÁNTICO	1	13	1
D. C.	BOGOTÁ, D. C.	1	1	2
5	BOLÍVAR	2	19	2
6	BOYACÁ	1	48	1
7	CALDAS	2	29	1
8	CAQUETÁ	0	15	1
9	CASANARE	0	19	1
10	CAUCA	0	37	2
11	CESAR	0	17	1
12	CHOCÓ	1	19	1
13	CÓRDOBA	1	13	1
14	CUNDINAMARCA	3	78	1
15	GUAINÍA	0	1	0
16	GUAVIARE	0	4	1
17	HUILA	1	36	1
18	LA GUAJIRA	0	14	1
19	MAGDALENA	1	12	1
20	META	0	26	1
21	NARIÑO	0	62	3
22	NORTE DE SANTANDER	0	10	1
23	PUTUMAYO	0	13	1
24	QUINDÍO	1	15	1
25	RISARALDA	2	13	1
26	SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	2	0	2
27	SANTANDER	1	60	1
28	SUCRE	1	11	2
29	TOLIMA	1	46	3
30	VALLE DEL CAUCA	0	51	2
31	VAUPÉS	0	1	1
32	VICHADA	0	3	1
Total		25	806	46

Cuadro 3 – Distribución Cuerpos de Bomberos en el Territorio Nacional - Creación propia  
Información oficial DNBC a 17 de marzo 2023.

En todos los 32 departamentos del país, así como en el Distrito Capital, existe mínimo un cuerpo de bomberos, en 17 de los 32 departamentos existe mínimo un cuerpo oficial de bomberos, ello significa, que el 46.8% de los departamentos no cuentan con cuerpos oficiales de bomberos, no obstante la inexistencia de los cuerpos oficiales de bomberos a nivel municipal, torna aún más insuficiente la cobertura de la actividad bomberil, pues solo 25 municipios del país, tienen presencia de cuerpos oficiales de bomberos, los cuales se identifican así:

Ítem	Departamento	Municipios	Cuerpo de Bomberos	Unidades de Bomberos	Total
1	ANTIOQUIA	GUARNE	GUARNE	13	2
		MEDELLÍN	MEDELLÍN	228	
2	ARAUCA	ARAUCA	ARAUCA	5	1
3	ATLÁNTICO	BARRANQUILLA	BARRANQUILLA	174	1
D.C.	BOGOTÁ, D. C.	BOGOTÁ	BOGOTÁ	614	1
4	BOLÍVAR	ARJONA	ARJONA	1	2
		CARTAGENA	CARTAGENA	6	
5	BOYACÁ	PUERTO BOYACÁ	PUERTO BOYACÁ	5	1
6	CALDAS	MANIZALES	MANIZALES	89	2
		RIOSUCIO	RIOSUCIO	3	
7	CHOCÓ	SAN FRANCISCO DE QUIBDÓ	SAN FRANCISCO DE QUIBDÓ	24	1
8	CÓRDOBA	MONTERÍA	MONTERÍA	26	1
9	CUNDINAMARCA	CAJICÁ	CAJICÁ	14	3
		GIRARDOT	GIRARDOT	15	
		SOACHA	SOACHA	20	
10	HUILA	NEIVA	NEIVA	46	1
11	MAGDALENA	PLATO	PLATO	5	1
12	QUINDÍO	ARMENIA	ARMENIA	43	1
13	RISARALDA	DOSQUEBRADAS	DOSQUEBRADAS	17	2
		PEREIRA	PEREIRA	38	
14	SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	PROVIDENCIA	PROVIDENCIA	10	2
		SAN ANDRÉS ISLAS	SAN ANDRÉS ISLAS	55	
15	SANTANDER	BUCARAMANGA	BUCARAMANGA	87	1
16	SUCRE	SINCELEJO	SINCELEJO	16	1
17	TOLIMA	IBAGUÉ	IBAGUÉ	46	1
				1600	25

Cuadro 4 – Distribución Cuerpos de Bomberos Oficiales en el Territorio Nacional – Creación propia  
Información oficial DNBC a 17 de marzo 2023.

En consecuencia, solo el 2.2% de los municipios y distritos del país, cuentan con cuerpos oficiales de bomberos, ello significa que 777 municipios dependen de los cuerpos voluntarios de bomberos para atender las emergencias que se presenten, lo que arroja una cifra bastante preocupante, y es que 321 municipios del país no cuentan con cuerpos oficiales de bomberos, pero tampoco con cuerpos voluntarios de bomberos.

A fin de vislumbrar territorialmente la desprotección a la que se encuentran sometidos algunos municipios del país y sus habitantes, veremos a continuación cuantos municipios por departamento no cuentan con la cobertura del servicio público esencial de bomberos:

Ítem	Departamento	Municipios del Departamento según DANE	Municipios con cuerpos de bomberos	Municipios sin cuerpos de bomberos	% Cobertura
1	AMAZONAS	11	2	9	18%
2	ANTIOQUIA	125	115	10	92%
3	ARAUCA	7	7	0	100%
4	ATLÁNTICO	23	14	9	61%
D.C.	BOGOTÁ, D. C.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
5	BOLÍVAR	47	21	26	45%
6	BOYACÁ	123	49	74	40%
7	CALDAS	27	26	1	96%
8	CAQUETÁ	16	15	1	94%
9	CASANARE	19	19	0	100%
10	CAUCA	42	35	7	83%
11	CESAR	25	17	8	68%
12	CHOCÓ	30	20	10	67%
13	CÓRDOBA	30	14	16	47%
14	CUNDINAMARCA	117	81	36	69%
15	GUAINÍA	9	1	8	11%
16	GUAVIARE	4	4	0	100%
17	HUILA	37	35	2	95%

Ítem	Departamento	Municipios del Departamento según DANE	Municipios con cuerpos de bomberos	Municipios sin cuerpos de bomberos	% Cobertura
18	LA GUAJIRA	15	14	1	93%
19	MAGDALENA	30	13	17	43%
20	META	29	24	5	83%
21	NARIÑO	64	62	2	97%
22	NORTE DE SANTANDER	40	10	30	25%
23	PUTUMAYO	13	13	0	100%
24	QUINDÍO	12	12	0	100%
25	RISARALDA	14	14	0	100%
26	SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	2	2	0	100%
27	SANTANDER	87	61	26	70%
28	SUCRE	26	11	15	42%
29	TOLIMA	47	46	1	98%
30	VALLE DEL CAUCA	42	42	0	100%
31	VAUPÉS	6	1	5	17%
32	VICHADA	4	3	1	75%
TOTAL		1123	802	321	71%

Cuadro 5 – Municipios por departamento con y sin cobertura de cuerpos de bomberos – Creación propia.

Según el consolidado de la información, apenas 8 de los 32 departamentos tienen cobertura del 100% del servicio público esencial bomberil, ósea, alguno de sus municipios tienen por lo menos un cuerpo de bomberos voluntarios, 10 departamentos tienen menos del 50% de cobertura, dentro de los cuales tenemos Bolívar, Boyacá, Córdoba, Magdalena y Sucre, presentando la menor cobertura los departamentos de Amazonas, Guainía, Norte de Santander y Vaupés, donde la misma apenas si alcanza al 20% de sus municipios.

A nivel nacional se tiene el 71% de cobertura en la prestación del servicio público esencial bomberil, en la actualidad son 321 municipios que no cuentan con la presencia de bomberos para la atención de las emergencias, no obstante la cifra de 802 municipios que si tienen presencia de algún cuerpo de bomberos no es nada alentadora teniendo en cuenta las difíciles condiciones en las que los cuerpos de bomberos prestan sus servicios a la comunidad.

La Procuraduría General de la Nación a través del Boletín 209 del 22 de febrero de 2023, alertó por la falta de financiación y contratación del servicio esencial de bomberos a nivel nacional, señaló el ente de control que según el estudio adelantado, cerca del 30% de los municipios del país no tienen contrato o convenio vigente con un cuerpo de bomberos para la prestación de este servicio esencial, porcentaje según la información obtenida por el equipo de trabajo.

La Dirección Nacional de Bomberos de Colombia ante la pregunta, ¿considera la entidad que los cuerpos de bomberos existentes son suficientes para cubrir la cantidad de riesgos que se presentan en el territorio nacional?, consideró que son insuficientes, que la cobertura actual no es la mínima requerida. Lo anterior, con el agravante que en el país se presentan toda serie de emergencias asociadas a fenómenos como remociones de masa, inundaciones, incendios de inmuebles y muebles, incendios forestales, sequías, entre otros. A juicio de la DNBC es imprescindible el fortalecimiento de la gestión del riesgo en Colombia, se hace necesario crear cuerpos de bomberos en los municipios que hoy no cuentan con estas instituciones, y así mismo, consideró que se deben fortalecer los existentes a fin de que los bomberos

colombianos se conviertan realmente en verdaderos guardianes de la vida.

La prestación deficiente del servicio público esencial de bomberos, bien por falta de herramientas, falta de personal, o porque simplemente no existe el servicio en la totalidad del territorio nacional, es causante de la pérdida de los bienes y vidas de los colombianos, las cuales son registradas por los medios de comunicación con lamentable frecuencia. Por ejemplo, el día 29 febrero de 2020 en zona rural de Quetame, Cundinamarca, se presentó un incendio forestal, cerca de la vereda Caimito, en donde murió un (1) menor de edad, pues este, al no existir en el municipio un cuerpo de bomberos y al ver el fuego amenazar su hogar, se dispuso en compañía de su tío a tratar de sofocar las llamas, sin embargo, fueron superados por el fuego. Lo mismo sucedió el sábado 9 de enero de 2021, tres casas fueron consumidas por las llamas en el barrio la Capellana en Cúcuta, se perdieron 8 vidas humanas, las causas de tan importante tragedia fue la insuficiencia de personal y falta de maquinaria del cuerpo de bomberos que atendió la emergencia.

El día 1° de junio 2022 en Chipaque Cundinamarca, se presentó una emergencia en la zona industrial, el cuerpo de bomberos que atendió la situación sucumbió ante las proporciones de la conflagración, pues solo cuentan con 3 bomberos, su capacidad operativa es muy limitada, la fábrica se incendió por completo, sin que pudieran detener las llamas, las pérdidas fueron millonarias. Para el momento de la emergencia, el cuerpo de bomberos de Chipaque recibía un presupuesto de parte de la administración de apenas 70 millones al año, contaban solo con una camioneta de intervención rápida pequeña, con una capacidad de solo 10 galones de agua y 5 galones de espuma.

Barrio Puerto Cali, Guapi, en el departamento del Cauca, 30 de septiembre de 2022, se presentó un incendio en donde se perdieron las vidas de una madre y su hija menor de edad, 50 familias quedaron sin nada, las llamas consumieron sus casas, el cuerpo de bomberos de Guapi hizo frente a la emergencia, no obstante, no pudieron hacer mucho, su máquina contaba con poca agua y sus integrantes solo eran 3 bomberos. Para el momento de la emergencia, el municipio de Guapi no tenía convenio con el cuerpo de bomberos voluntarios, el cual está conformado por 20 hombres, ninguno recibe

salario, cuando ha existido convenio con la alcaldía el presupuesto anual es de solo 20 millones de pesos.

Atendiendo lo preceptuado, el inciso segundo del artículo 2° de la Ley 1575 de 2012, es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa a través de los Cuerpos de Bomberos Oficiales, Voluntarios y Aeronáuticos, el inciso cuarto del artículo 3°, impone la obligación a los municipios y distritos de garantizar el servicio público esencial en su territorio, en la misma línea, y teniendo en cuenta que algunos municipios y distritos no cuentan con la capacidad financiera para asumir dicha responsabilidad, la ley impone a las gobernaciones el acompañamiento técnico y financiero a través del fondo departamental y/o nacional de bomberos, en resumen que el 22% del territorio nacional no cuenta con una cobertura de Bomberos en alguna de sus clasificaciones, deviene de una omisión compartida de todas las autoridades antes mencionadas.

### **3. Conformación de los Cuerpos de Bomberos**

En cuanto la conformación respecto del personal en los diferentes cuerpos de bomberos, se tienen los siguientes datos:

<b>Clasificación Bomberos</b>	<b>Cantidad Cuerpos de Bomberos</b>	<b>Cantidad Personal de Bomberos</b>
Oficiales	25	1600
Voluntarios	806	18192
Aeronáuticos	46	228
<b>TOTAL</b>	<b>877</b>	<b>20020</b>

Cuadro 6 – Personal de Bomberos - Información oficial DNBC – Creación propia.

Lo anterior, significa que de los 20.020 bomberos con los que cuenta Colombia, 18.192, o sea, el 90.86% corresponde a voluntariado, 1.600 bomberos conforman los 25 cuerpos de bomberos oficiales, y 228 bomberos conforman los 46 cuerpos de bomberos aeronáuticos, de estos últimos vale mencionar, que son instituciones de carácter público pertenecientes a las concesiones (en caso de que el aeropuerto sea concesionado), y vigiladas por la Aeronáutica Civil, en consecuencia la financiación de estos cuerpos de bomberos, la maquinaria y las condiciones laborales de sus miembros son en principio estables, no obstante, su dedicación es exclusivamente a las actividades aeroportuarias.

Los bomberos oficiales ostentan la calidad de empleados públicos, con vinculación legal y reglamentaria a la entidad territorial que prestan su servicio en la actividad bomberil, por cuenta del respectivo municipio o distrito. Lo anterior, según artículo 12 de la Resolución 661 de 2014 modificada por el artículo 10 de la Resolución 1127 de 2018 expedida por el Ministerio del Interior, en consecuencia, sus derechos laborales, de seguridad social, capacitación y estímulos son propias del régimen de servicio público.

Lo anterior, redundante en que la presencia de un cuerpo de Bomberos Oficial debería garantizar para ese territorio, en donde este presta sus servicios, una prestación del servicio público esencial en más o menos eficientes condiciones, pues sus miembros cuentan con estabilidad laboral y mejores garantías para el desarrollo de sus actividades bomberiles, salvo casos como el de Arjona que cuenta solo con un bombero en el cuerpo oficial, o en el caso del municipio de Riosucio, Caldas, que cuenta con solo tres hombres para atender las emergencias.

Ahora, en lo que tiene que ver con los cuerpos de bomberos voluntarios, es preciso traer la definición de voluntario contenida en el artículo 4° de la Ley 1505 de 2012: –“voluntario: toda persona natural que

*libre y responsablemente sin recibir remuneración de carácter laboral ofrece, tiempo, trabajo y talento para la construcción del bien común”*–, así las cosas, podría considerarse en principio, que la estabilidad laboral alegada para los bomberos voluntarios riñe con la naturaleza misma del voluntariado, según la definición antes mencionada. Pero lo que actualmente ocurre es que el Estado, gobernaciones, municipios, distritos y demás autoridades, abusan de la figura de voluntariado bomberil, pues es sobre este, que han descargado su responsabilidad en la prestación del servicio público esencial.

Además, téngase en cuenta lo establecido en el artículo 12 de la Resolución 661 de 2014 modificada por el artículo 10 de la Resolución 1127 de 2018 del Ministerio del Interior, que estableció como condición para mantener la calidad de unidad activa bomberil, tanto unidades voluntarias como remuneradas, que se deben cumplir con un mínimo de 300 horas de servicio efectivo voluntario en el año bomberil que cada institución tenga fijado, criterio que también observamos en el Reglamento Administrativo Operativo y Técnico de Bomberos de Colombia, que en el párrafo del artículo 39 establece:

... “PARÁGRAFO: Un año de servicio bomberil para los Bomberos Voluntarios lo validan trescientas (300) horas de servicio efectivo voluntario. Las horas de más, no serán acumulables para el tiempo señalado para la obtención del tiempo requerido para cada rango”.

En sumo, indica lo anterior, que Estado, gobernaciones, municipios, distritos y demás autoridades han “delegado” –como si se estuviera permitido– en cabeza de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios la obligación de prestar el servicio bomberil público esencial en más del 97% del territorio nacional, con el agravante que las unidades bomberiles voluntarias simplemente deben cumplir con un mínimo de 300 horas de servicio efectivo voluntario, ello significa que si a bien tuvieran, el servicio voluntario bomberil se prestaría por 1 hora durante 300 días al año, característica que no garantiza la continuidad que exige la Constitución Política cuando se refiere a la prestación de un servicio público esencial.

Los bomberos voluntarios hacen parte del Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta, conforme se estableció en la Ley 1505 de 2012, las unidades bomberiles voluntarias no cuentan con garantías laborales, la prestación del servicio prestado por estas asociaciones, se da en virtud del régimen jurídico que regula las ESAL (Entidades Sin Ánimo de Lucro), pues así lo estableció el artículo 18 de la Ley 1575 de 2012.

Todos los municipios y distritos están obligados a través del inciso cuarto del artículo 3° de la Ley 1575 de 2012, a prestar el servicio público esencial a través de Cuerpos de Bomberos Oficiales o a falta de este, mediante la celebración de contratos y/o convenios con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, que deberían tener como único objetivo, evitar la paralización o la afectación grave del servicio público bomberil a su cargo, a pesar de ello, es cotidiano que las administraciones demoren la celebración de estos convenios o contratos, que la asignación de recursos sea insuficiente o en el peor de los casos no se celebren por diversas razones, afectando la continuidad de la prestación del servicio esencial y de contera exponiendo a sus habitantes ante las posibles emergencias.

La Dirección Nacional de Bomberos de Colombia en respuesta dada ante la pregunta, ¿cuántos cuerpos de bomberos voluntarios en la actualidad tienen contrato o convenio vigente con los municipios y distritos para prestar el servicio bomberil? La Respuesta denota la omisión generalizada en el cumplimiento de dicha obligación, y es que al 17 de marzo de 2023, solo existen

85 convenios o contratos celebrados para la prestación del servicio público esencial. Se enfatiza: 85 convenios celebrados frente a 806 cuerpos de bomberos voluntarios.

Sobre la pregunta, ¿cuántas unidades bomberiles debe tener un Cuerpo de Bomberos? En Colombia no se ha adoptado oficialmente una norma que establezca criterio técnico que determine el estándar mínimo de cantidad de bomberos necesarios para atender “x” cantidad de habitantes, siempre se ha hecho alusión a los estándares internacionales que recomiendan un (1) bombero por cada 1.000 habitantes. Esto, en voces de la Procuraduría General de la Nación que en la guía denominada “EL SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL DE BOMBEROS EN COLOMBIA”, lo consideró como el estándar ideal, dicho documento fue expedido en coordinación con la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres y la Organización de los Estados Americanos, en el año 2016.

No obstante, a pesar de la inexistencia en la actualidad de un criterio técnico que permita conocer la cantidad de bomberos necesarios para un determinado número de habitantes, sí es un deber de los municipios determinar para su territorio cuál sería la necesidad de unidades bomberiles, en virtud de herramientas de planificación de ciudad, estadísticas de siniestralidad, mapa de riesgos, inventario de sustancias químicas y plan de gestión de riesgo de desastres, para el sector público y privado de conformidad con el Decreto 2157 de 2017 para tener la información de cada empresa y así levantar la información estadística. Se requiere primero identificar las amenazas del territorio, análisis de vulnerabilidad por las poblaciones expuestas a dicha amenaza, planificación territorial, métodos constructivos más usados en el territorio (por ejemplo, algunos municipios hacían relación a que predomina el bahareque), identificación de riesgos tecnológicos, altura de los edificios entre otros; esto daría un panorama de herramientas, equipos, maquinaria, capacitación y unidades bomberiles que requiere específicamente un territorio para la atención de las posibles emergencias.

Otro de los criterios que puede servir de base para determinar qué cantidad de bomberos requiere un municipio, son los estándares americanos NFPA 1410, 1500 Y 1710 de la NFPA (National Fire Protection Association), los cuales son utilizados por los cuerpos de bomberos en el entrenamiento de sus unidades y la construcción de procedimientos, pues a pesar de no haber sido adoptados por la legislación Nacional como de obligatorio cumplimiento para la aplicación en el territorio colombiano, se tienen como recomendaciones para un control seguro, eficaz y eficiente de incendios. Al respecto cada estándar dice lo siguiente:

- NFPA 1410 - Estándar sobre Formación para Operaciones en Escenas de Emergencia: se requieren al menos dos (2) bomberos en el interior del incendio, más, al menos otros dos (2) bomberos en el exterior.
- NFPA 1500 - Estándar sobre el Programa de Seguridad, Salud y Bienestar ocupacional del Departamento de Bomberos: se establece que en las etapas iniciales de un incidente donde solo un equipo está operando en la zona peligrosa trabajando en incendios estructurales, se requerirá un mínimo de cuatro (4) bomberos, dos (2) trabajando como equipo en el área peligrosa y dos (2) fuera de esta, estando disponibles para asistir o rescatar en caso de emergencia.
- NFPA 1710 - Estándar para la Organización y Despliegue de Operaciones de Extinción de Incendios, Operaciones Médicas de Emergencia y Operaciones Especiales al Público por los Cuerpos de Bomberos de Carrera: establece la obligatoriedad de que existan dos

(2) bomberos en cada línea de ataque, además, de un (1) equipo de búsqueda y rescate compuesto de 2 bomberos.

Es decir, la normativa americana establece sistemáticamente la necesidad de que los equipos de bomberos estén compuestos por un mínimo de cuatro (4) bomberos. De los municipios de los que se obtuvo información, la información del número de unidades bomberiles por cada cuerpo de bomberos, se evidenció que solo 43 cumplen con este estándar, los restantes no tienen el personal suficiente para ello.

En la misma línea, la DNBC dando respuesta a la pregunta sobre cuál es el criterio técnico mediante el cual se define en Colombia la cantidad de personal necesario para atender una emergencia, considero lo siguiente:

“La norma NFPA 1710 sugiere específicamente el tema de la dotación de personal en incendios residenciales, los requisitos que fueron confirmados por un estudio publicado en el 2010 por el Instituto Nacional de Normas y Tecnología (NIST, por sus siglas en inglés), estableciendo una dotación mínima de personal de 14 o 15 bomberos para combatir de forma eficaz y segura para un incendio estructural en desarrollo de una vivienda unifamiliar de dos pisos sin sótano y sin amenaza en sus exposiciones. Esta es una dotación de personal mínima y no brinda una reserva táctica ni da margen para exposiciones peligrosas, ni para tratar residentes heridos u otras actividades potenciales de respuesta. Como se indica, esta es una referencia, puesto que también se basa en las formas de construcción americanas La Norma NFPA 1710 genera la necesidad de analizar los requisitos de dotación de personal en diferentes actividades y emergencias, teniendo en cuenta las estructuras, tanto de bajo como de alto riesgo, de igual manera, es necesario determinar qué acciones serían por lo general necesarias para poner bajo control un incendio real de forma segura y eficaz. Es de recordar que esta norma dice mínimo deben trabajar 2 bomberos en cada línea de ataque, además de un equipo de búsqueda y rescate compuesto de 2 bomberos. La evaluación de escenarios probables durante una planificación previa para una propiedad específica brindaría una respuesta al tema de la dotación de personal”.

Vista la conformación de los diferentes cuerpos de bomberos, su presencia en los diferentes departamentos, municipios, distritos y distrito capital, se debe considerar la maquinaria y elementos con los que cuentan, en virtud que de la correcta prestación del servicio público esencial bomberil guarda directa relación con la maquinaria con la que cuenta para hacer frente a las diferentes emergencias que deben atender.

**4. Vehículos de los Cuerpos de Bomberos**

Según datos oficiales de la Dirección Nacional Bomberos de Colombia (DNBC), desde su creación, se han entregado 435 vehículos a los cuerpos de bomberos oficiales y voluntarios, los cuales se referencian en el siguiente cuadro:

Ítem	Departamento	Cantidad
1	AMAZONAS	2
2	ANTIOQUIA	34
3	ARAUCA	6
4	ATLÁNTICO	5
D. C.	BOGOTÁ, D. C	2
5	BOLÍVAR	7
6	BOYACÁ	20
7	CALDAS	27
8	CAQUETÁ	7
9	CASANARE	11
10	CAUCA	25

Ítem	Departamento	Cantidad
11	CESAR	14
12	CHOCÓ	7
13	CÓRDOBA	5
14	CUNDINAMARCA	24
15	GUAINÍA	2
16	GUAVIARE	5
17	HUILA	28
18	LA GUAJIRA	17
19	MAGDALENA	17
20	META	18
21	NARIÑO	20
22	NORTE DE SANTANDER	9
23	PUTUMAYO	14
24	QUINDÍO	9
25	RISARALDA	12
26	SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	3
27	SANTANDER	22
28	SUCRE	13
29	TOLIMA	16
30	VALLE DEL CAUCA	28
31	VAUPÉS	1
32	VICHADA	4
	ZONACIONAL	1
Total		435

Cuadro 7 – Cantidad de Vehículos Entregados por DNBC – Creación propia.

El cuadro anterior, da cuenta de la entrega de 435 vehículos por parte de la DNBC, a los diferentes departamentos, en el siguiente cuadro se especifica el tipo de vehículos entregados y las cantidades respectivas:

Número de Vehículos	Modelo Promedio Vehículos		Matrícula		SOAT		Revisión Técnico-Mecánica		Seguro Contra Todo Riesgo	
	1950-2007	36.7%	Con	70.78%	Con	61.6%	Con	46.1	Con	33.8%
539	2008-2023	63.4%	Sin	29.2%	Sin	38.4%	Sin	53.9%	Sin	66.2%

Cuadro 9 – Cumplimiento de Normas de Tránsito de los Vehículos Bomberiles - Información obtenida directamente de las entidades territoriales – Creación propia.

La información del cuadro anterior fue recabada de forma directa, a través de derechos de petición a las entidades territoriales ya mencionadas, los 241 municipios que atendieron las peticiones, dieron cuenta de la tenencia de 539 vehículos, a partir de la información suministrada respecto de los modelos de los automotores se pudo establecer un diagnóstico representativo en el territorio nacional, que muestra que el 36.7% de los vehículos se consideran obsoletos, pues sus modelos se encuentran entre el año 1950 y el año 2007, en consecuencia tienen una antigüedad superior a los 16 años, lo que se considera según el gremio automotor como un vehículo obsoleto.

Ahora bien, dentro del 63.4% de vehículos que no se consideran obsoletos, tenemos que cerca del 19% de los mismos, tienen una antigüedad mayor a 10 años, por lo que su mantenimiento toma gran relevancia, a fin de que los vehículos no representen un riesgo para los bomberos y para la comunidad.

En lo concerniente al cumplimiento de los artículos 34 y subsiguientes de la Ley 769 de 2002, en cuanto a la obligación de matrícula, registro y licencia de

Ítem	Identificación Vehículo	Cantidad
1	CARROTANQUE CISTERNA	107
2	CARROTANQUE CISTERNA TIPO A	35
3	MÁQUINA EXTINTORA	94
4	UNIDAD DE INTERVENCIÓN RÁPIDA	150
5	VEHÍCULO CRIF	18
6	VEHÍCULO DE APOYO Y COORDINACIÓN	12
7	VEHÍCULO DE APOYO IVC	19
Total		435

Cuadro 8 - Identificación de Vehículos Entregados por DNBC – Creación propia.

No obstante, la adecuada operación de los vehículos con los que cuentan los cuerpos de bomberos del país, conlleva que los mismos cumplan con los requisitos mínimos de ley que le son aplicables a todos los automotores que transitan en las vías públicas, esto es, que los vehículos deben estar matriculados, deben contar con licencia de tránsito, deben estar registrados en el Registro Único Nacional de Tránsito, deben contar con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, deben cumplir con la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, y dado el servicio que presta y sus características deberían contar con seguro contra todo riesgo.

El incumplimiento de las normas de tránsito por parte de los vehículos que hacen parte de los diferentes cuerpos de bomberos es otra de las problemáticas evidenciadas, no solo por notas periodísticas, reconocidas además por las autoridades nacionales bomberiles, pero también el trabajo adelantado por nuestro equipo de trabajo, da cuenta de esta situación, como lo veremos a continuación:

tránsito de los vehículos utilizados por los cuerpos de bomberos, según información recabada, el 29.2% de los vehículos utilizados para atender las emergencias no dan cumplimiento a la normativa legal vigente. Actualmente, la DNBC en conjunto con el Ministerio de Transporte vienen adelantando las gestiones pertinentes para legalizar 251 vehículos de bomberos que no se encuentran registrados en el RUNT.

La omisión de inscripción de las matrículas, se atribuyó por parte de las entidades territoriales a las siguientes razones: i) el artículo 37 de la Ley 769 de 2002 que establece una excepción para el registro de vehículos usados y autoriza la inscripción solo para vehículos de bomberos siempre y cuando estos cumplan unas condiciones, no obstante, dicha excepción viene siendo malinterpretada por las entidades territoriales para no registrar los vehículos, ii) la resolución 12379 de 2012 del Ministerio de Transporte, señala en el artículo 8° el procedimiento y requisitos para la matrícula de vehículos automotores; en el numeral 11 para la matrícula de vehículos automotores donados por entidades extranjeras públicas o privadas, que guarda relación con el artículo 37 de la Ley 769 de 2002.

Respecto de la Revisión Técnico-Mecánica y de emisiones contaminantes contenida en los artículos 50, 51 y subsiguientes de la Ley 769 de 2002, de la información

obtenida, se tiene que el 46.1% de los vehículos utilizados por los diferentes cuerpos de bomberos no cumplen con la revisión periódica obligatoria, generando un alto riesgo para la ciudadanía y los propios bomberos, téngase en cuenta que los vehículos utilizados en emergencias son de gran tonelaje, que ante la necesidad de llegar en corto tiempo al lugar de emergencia, la velocidad con la que se conducen estos vehículos, la cual se encuentra justificada, no obstante, un vehículo sin el debido mantenimiento en el marco de lo antedicho, podría ser generador de accidentes. En voces de las entidades territoriales, dicha omisión se da en virtud a que no tienen la capacidad económica para asumir dichos costos.

El artículo 42 de la Ley 769 de 2022, que obliga a todos los vehículos que transiten en el territorio nacional a tener un Seguro Obligatorio de Accidente de Tránsito por sus siglas SOAT (obligación de la que no se encuentra exenta la actividad bomberil), no es cumplida por 38.4% de los vehículos utilizados por los diferentes cuerpos de bomberos, situación que denota la irresponsabilidad compartida con la que se concibe la actividad bomberil en Colombia, valga la pena mencionar que el no cumplimiento de dicha obligación, obedece en gran medida a las precarias condiciones económicas en las que los bomberos del país prestan este servicio a los ciudadanos.

Ante la pregunta planteada a las diferentes entidades territoriales, de qué consideración tenían respecto de movilizar los vehículos de bomberos sin el respectivo SOAT, fue unánime la respuesta en señalar que dicha situación es ilegal y altamente irresponsable, no obstante, en estos casos en su criterio, prima la salvaguarda de la vida e integridad de las personas que se encuentran en medio de una emergencia.

Sobre este mismo particular, la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia (DNBC), ante la inquietud planteada en la omisión de conducir vehículos de bomberos sin el SOAT, emitió respuesta en el sentido de considerar que todo vehículo que circule en el país debe contar con SOAT, además de la revisión técnico mecánica periódica, y en caso de producir un daño o perjuicio el Cuerpo de Bomberos será responsable patrimonialmente, refirió además, que la DNBC se encuentra adelantando en conjunto con el Ministerio de Transporte las acciones pertinentes para la legalización de vehículos de bomberos que no cuentan con matrícula, a fin de ser inscritos en el RUNT, adquirir el SOAT, la revisión técnico mecánica y adquirir el seguro contra todo riesgo.

En lo atinente al seguro contra todo riesgo, y pese a no ser este una obligación legal, si podría considerarse un deber de los cuerpos de bomberos cualquiera sea su clasificación, pues no debe perderse de vista que el servicio prestado por la actividad bomberil, es una responsabilidad de rango constitucional, en consecuencia el riesgo ante los daños causados por los vehículos operados por los cuerpos de bomberos es asumido por los entes territoriales y el Estado, en virtud del principio de responsabilidad compartida, riesgo que solo se encuentra cubierto a través de una póliza en apenas el 33.8% del parque automotor bomberil. La no constitución de pólizas todo riesgo que ampare dichos vehículos obedece, igualmente, según información de los entes territoriales a la precariedad financiera en la que se encuentran los cuerpos de bomberos.

Recurriendo a informes periodísticos, se logró recopilar algunos eventos en los cuales se vieron involucrados vehículos de los cuerpos de bomberos, haciendo claridad que ello no implica que se le esté atribuyendo la responsabilidad a estos organismos, pero si se pretende significar que dichos vehículos no han estado exentos de estos incidentes y, por tanto, es deber de quien

corresponda estar preparados ante estas eventualidades. En consideración el siguiente cuadro:

Fuente	Hechos
REVISTA SEMANA - 2013 <sup>1</sup>	Colisión entre un bus de Transmilenio y un vehículo cisterna en la ciudad de Bogotá dejando como saldo 42 heridos.
PUBLIMETRO - 2019 <sup>2</sup>	Colisión entre una máquina de bomberos y un bus del SITP en la ciudad de Bogotá, con un saldo de 4 heridos.
DIARIO EL NUEVO DIA - 2023 <sup>3</sup>	Colisión entre un motociclista y un vehículo tipo cisterna en la ciudad de Ibagué, dejó como saldo un herido de gravedad.
DIARIO LA LIBERTAD - 2023 <sup>4</sup>	Colisión entre motociclista y carro de bomberos en la ciudad de Barranquilla, con saldo de un fallecido.
DIARIO DEL HUILA - 2023 <sup>5</sup>	Colisión entre un camión de bomberos y un vehículo particular en Neiva, con saldo de 3 heridos.
EL TIEMPO - 2023 <sup>6</sup>	Cuatro menores arrollados en la vía Panamericana por un carro de bomberos.

Cuadro 10 – Notas periodísticas Accidentes de Tránsito Carros de Bomberos – Creación propia.

Así las cosas, se hace necesario que los vehículos utilizados por los diferentes cuerpos de bomberos del país, cumplan con la normatividad vigente, y no se conviertan estos, en un generador de accidentes, pérdidas materiales y pérdidas humanas, precisamente contrario al objeto que pretende la actividad pública esencial bomberil.

### 5. Financiamiento de los Cuerpos de Bomberos

El financiamiento de la actividad bomberil en el país, es el tópico más problemático de todas las consideraciones hechas anteriormente, dado que muchas de las justificaciones respecto de las falencias en la cobertura, deficiencia de personal, de herramientas y vehículos, condiciones laborales y prestación deficiente del servicio público esencial bomberil, descansa en la falta de recursos económicos.

A pesar de que los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 1575 de 2012 define con contundencia las responsabilidades, deberes y obligaciones del Estado, gobernaciones, municipios y distritos en la prestación del servicio público esencial bomberil, en su artículo 37, la obligatoriedad y el deber, no se concretan y se entra en el campo de lo relativo y de lo facultativo, lo que en principio se establecía como obligación quedo reducido a la voluntad de los responsables.

<sup>1</sup> <https://www.semana.com/choque-transmilenio-carro-de-bomberos/358625-3/>

<sup>2</sup> <https://www.publimetro.co/co/noticias/2019/11/28/cuatro-heridos-dejo-accidente-carro-bomberos-sitp-provisional.html>

<sup>3</sup> <https://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/judicial/501936-esta-es-la-identidad-del-joven-que-cho-co-contr-un-carro-de-bomberos-en-picalena>

<sup>4</sup> <https://diariolalibertad.com/sitio/2023/02/26/mue-re-mototaxista-al-cho-car-con-la-parte-trasera-de-un-camion-de-bomberos-en-caribe-verde/>

<sup>5</sup> <https://diariodelhuila.com/vehiculos-de-bomberos-y-de-servicio-publico-protagonizaron-accidentes/>

<sup>6</sup> <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/4-menores-arrollados-en-via-panamericana-carro-de-bomberos-involucrado-747778>

Bástese con revisar el artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, que establece facultativa la posibilidad para que los entes territoriales establezcan sobretasas o recargos sobre “impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo con la ley y para financiar la actividad bomberil”, también se facultó a los departamentos para “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”.

El recaudo para financiar la actividad bomberil, en las características anteriormente señaladas se conoce como sobretasa bomberil, la cual, en virtud de la facultad permitida por la Ley General de Bomberos, puede establecerse sobre cualquier tributo del municipio, los más utilizados son el Predial, Industria y Comercio, Avisos y Tableros y el impuesto de Delineación Urbana, pero para mejor comprensión, veamos brevemente de que se trata cada uno de los impuestos mencionados:

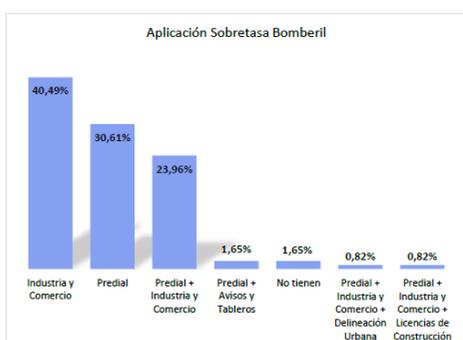
**Impuesto Predial:** el impuesto predial es un impuesto territorial que grava los predios, junto con sus construcciones, recae sobre inmuebles, como terrenos, fincas, casas, apartamentos, locales, oficinas, bodegas, etc. Este es un impuesto que recae sobre la propiedad o riqueza que tienen una persona o empresa, puesto que los predios o inmuebles hacen parte del patrimonio del contribuyente.

**Industria y Comercio:** es el impuesto que se genera por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en un determinado municipio y se causa así la persona posea o no establecimiento de comercio.

**Avisos y Tableros:** es un impuesto territorial complementario al impuesto de industria y comercio, que se paga por la colocación de avisos publicitarios en la vía pública o espacio público.

**Delineación Urbana:** es el impuesto que obra en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes. La implementación del impuesto de delineación urbana puede ser distinta para cada entidad territorial dependiendo de la forma en como su respectivo órgano de representación popular lo haya diseñado.

A fin de evidenciar la forma en como los entes territoriales actualmente vienen desarrollando el artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, es decir, como se está financiando la actividad bomberil en el territorio, lo que se conoce como sobretasa bomberil, se les solicitó información al respecto, valga mencionar que de partes de la gobernaciones del país, ninguna hizo referencia o mencionó que se estuviesen recaudando recursos con destinación a los cuerpos de bomberos, lo que deja la duda justificable de si realmente estas entidades están cumpliendo con su deber en la prestación del servicio público esencial. Ahora, de la información obtenida por parte de los municipios, se tiene la siguiente gráfica:



Gráfica 1 - Aplicación Sobretasa Bomberil Municipios Que Suministraron Información - Creación propia.

La gráfica anterior permite concluir, que en virtud de la disposición facultativa del artículo 37 ya mencionado, no existe uniformidad en lo que se refiere a la financiación de los Cuerpos de Bomberos mediante la sobretasa bomberil, dado que, el 40.49% de los municipios que entregaron información, aplican la sobretasa por la vía del Impuesto de Industria y Comercio, el 30.61% recaudan la sobretasa por la vía del impuesto Predial, el 23.96% aplican la sobretasa a los dos impuestos anteriormente mencionados, el 1.65% la aplica sobre el impuesto Predial + el impuesto de Avisos y Tableros, el 0.82% de los municipios lo aplican al impuesto Predial + el impuesto de Industria y Comercio + el impuesto de Delineación Urbana, el 0.82% aplica la sobretasa al impuesto Predial + Industria y Comercio + Licencias de Construcción y el restante 0.82% no recaudan dinero bajo ningún impuesto.

De igual forma, se solicitó información a los municipios y distritos referente a cuáles eran las fuentes de financiación de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios que prestaban sus servicios en el territorio, de los datos recaudados se obtuvo lo siguiente:

Fuentes de Financiación Cuerpos de Bomberos Voluntarios	% Municipios
SOBRETASA BOMBERIL	88.32%
SOBRETASA BOMBERIL + RECURSOS PROPIOS	9.09%
RECURSOS PROPIOS	1.3%
NINGUNO	2.59%

Cuadro 11 – Fuentes de Financiación a los Cuerpos de Bomberos Voluntarios – Creación propia.

De la información suministrada, se puede evidenciar que la principal fuente de financiación de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios es la Sobretasa Bomberil, pues el 88.32%, como segunda fuente de financiación se tienen con el 9.09% de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios se financian con la convergencia de dos fuentes, la Sobretasa Bomberil y los recursos propios los cuales obtienen con actividades de tipo social y comunitario, el 1.3% manifestaron que su principal fuente de financiación son los recursos propios y el 2.59% indicaron que no contaban con alguna fuente de financiación.

Después de considerar las particularidades de la Sobretasa Bomberil y las fuentes alternativas de financiación de los CBV, el análisis obligado es conocer si son suficientes los recursos percibidos por los Cuerpos de Bomberos Voluntarios para prestar el servicio público esencial bomberil en términos de eficiencia y continuidad. En consecuencia, se le preguntó a los municipios y distritos del país sobre la suficiencia de recursos para esos fines, la respuesta esgrimida por los municipios fue la siguiente:

Respecto a la forma de financiación de los CBV en su municipio, ¿Es suficiente o insuficiente?	
SON SUFICIENTES	1.32%
SON INSUFICIENTES	98.68%

Cuadro 12 – Pregunta y Respuestas Sobre la Suficiencia de Financiación de los CBV – Creación propia.

La respuesta dada por el 98.68% de los municipios a la pregunta planteada fue contundente, poniendo de manifiesto que la situación de la actividad bomberil en Colombia está atravesando grandes dificultades, pues al hecho de que el 29% del territorio nacional (321 municipios)- no cuentan con presencia de ningún cuerpo de bomberos, se suma que del restante 71% que si cuenta con presencia como mínimo de un Cuerpo de Bomberos Voluntario el 98.68% considera que los recursos no son

suficientes para prestar de manera eficiente el servicio público esencial de bomberos.

En las diferentes respuestas dadas por los municipios, se deja ver la impotencia sobre este servicio público esencial, pues los preguntados aprovecharon para lamentarse sobre la situación y elevaron expresiones como por ejemplo:

*“Escasa. De acuerdo con la contratación y al ingreso de recursos propios, debido a que el personal de planta no es suficiente para la atención de los eventos que se presentan en el municipio y que carecemos de algunos equipos y herramientas”.*

*“Es escasa la forma de financiamiento, ya que se requieren de más recursos para fortalecer la parte de adquisición de equipos para mejorar la capacidad de emergencias”.*

*“Desde el Departamento se ha solicitado a las Administraciones Municipales en cabeza de los Alcaldes, se realicen estos convenios de acuerdo al contexto de cada uno de los municipios, que les permita a los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, dar una respuesta oportuna en caso de emergencia, capacitarse y dotarse. Sin embargo, en varios de estos municipios, todavía se suscribe convenios entre 10 y 20 millones, los cuales son insuficientes para brindar el servicio integral del riesgo contra incendio, además que, en ocasiones, los pagos de estos convenios se retrasan”.*

*“ESCASA puesto que solo se garantiza la prestación del servicio 4 o 5 meses al año”.*

*“Es escasa, pues el recurso de Sobretasa no alcanza para cubrir todos los gastos de la institución y no alcanza para realizar inversión en equipos y maquinaria que se requiere para una eficiente atención de las emergencias en el municipio”.*

*“Escasa. No cuentan con el presupuesto necesario para pagar los salarios y prestaciones a la totalidad de bomberos y ello influye en que no puedan hacer turnos 24/7, sino que está supeditado al tiempo de los voluntarios quienes tienen que atender funciones de otros empleos, ya que no tienen dedicación exclusiva para esta actividad”.*

Las voces desde los propios territorios, confluye con las voces que desde la misma Dirección Nacional de Bomberos de Colombia (DNBC), se elevó ante la misma inquietud referente a la suficiencia presupuestal para prestar el servicio por parte de los Bomberos Voluntarios a lo largo y ancho del país, a lo cual manifestó:

*“La forma de financiamiento es insuficiente, tanto que la mayoría de las instituciones barberiles adolece de manera significativa de los recursos necesarios para su funcionamiento. La mayoría de los cuerpos de bomberos del país se encuentran ubicados en municipios de categoría 5 y 6”.*

La reflexión que debe hacerse sobre las condiciones financieras precarias mediante las cuales se viene prestando el servicio público esencial de Bomberos, pasan por reconocer que la Ley 1575 de 2012 si bien en su momento representó un avance en la actividad bomberil, en la actualidad no cumple con su objetivo, pues el criterio facultativo en lo concerniente a financiar a los cuerpos de bomberos voluntarios ha generado incongruencias a nivel nacional, pues la llamada sobretasa bomberil no está cumpliendo su objetivo.

### **c) Importancia y justificación del proyecto de ley:**

Es obligación constitucional del Estado la protección de la vida y bienes de los residentes en Colombia. En cumplimiento de ese precepto constitucional se expidió

la Ley 322 de 1996, reconociendo como servicio público esencial la prevención y control de incendios, y dando las pautas de organización a la institución bomberil. El Sistema Nacional de Bomberos de Colombia, se concibió como un sistema dual de gestión del Estado con participación de los particulares, encargado de orientar los recursos económicos y humanos necesarios para prevenir y controlar los incendios y calamidades conexas en Colombia.

A través de la Ley 1575 de 2012 se estableció lo que se conocería como la Ley General de Bomberos de Colombia, en su artículo 1° se recordó que La gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, en especial, los municipios, o quien haga sus veces, los departamentos y la Nación. En el artículo 2°, se refrenda que es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional en forma directa o a través de Cuerpos de Bomberos Oficiales, Voluntarios y Aeronáuticos.

El inciso 2° establece que las gobernaciones ejercen funciones de coordinación, de complementariedad de la acción de los distritos y municipios, de intermediación de estos ante la Nación para la prestación del servicio y de contribución a la financiación tendiente al fortalecimiento de los cuerpos de bomberos. El inciso 3° establece que las gobernaciones, municipios y distritos deben garantizar la inclusión de políticas, estrategias, programas, proyectos y la cofinanciación para la gestión integral del riesgo contra incendios, rescates y materiales peligrosos en los instrumentos de planificación territorial e inversión pública.

El inciso 4° establece la obligación de los municipios y distritos en la prestación del servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios. Culmina el inciso 4° señalando que, en cumplimiento del principio de subsidiariedad, los municipios de menos de 20.000 habitantes contarán con el apoyo técnico del departamento y la financiación del fondo departamental y/o nacional de bomberos para asegurar la prestación de este servicio.

A lo largo del presente proyecto de ley, fueron señalados las importantes dificultades que se vienen presentando en la prestación del servicio público esencial bomberil, se acreditó que tanto el Estado como los entes territoriales vienen incumpliendo con las obligaciones en la prestación del servicio, que la cobertura de los Cuerpos de Bomberos alcanza apenas al 71%, dejando al restante 29% sin la prestación del servicio de rango constitucional, así mismo se señaló que a pesar de que en 802 municipios de los 1.123, se tiene presencia por lo menos de un Cuerpo de Bomberos Voluntario, al 17 de marzo de 2023 solo se tenían suscritos 85 convenios para la prestación del servicio.

Respecto de la conformación de los diferentes Cuerpos de bomberos se pudo establecer que hoy existen en Colombia 20.020 Bomberos, de los cuales 1.600 conforman los Cuerpos de Bomberos Oficiales, y que las condiciones bajo las que prestan sus servicios son más o menos estables, pues cuentan con una vinculación legal y reglamentaria, así mismo se señaló que 228 bomberos conforman los 46 cuerpos de bomberos aeronáuticos los cuales están adscritos a las concesiones o a los aeropuertos o puertos marítimos del país y que se encuentran sujetos a la vigilancia de la Aeronáutica Civil, y los restantes 18.192 bomberos son voluntarios, sobre los que las

autoridades han “delegado” la responsabilidad casi absoluta de la prestación del servicio público esencial.

El tema del financiamiento de la actividad bomberil en más del 98% del territorio nacional es insuficiente, pese a que la Ley 1575 de 2012 estableciera algunos mecanismos de financiación en los que deberían converger el Estado, las Gobernaciones, los Municipios y Distritos. También se refirió que el mecanismo de financiamiento por excelencia, la sobretasa bomberil no cumple con su objetivo, pues la precariedad económica de los cuerpos de bomberos es la regla general, se vislumbró que una de las posibles causas para ello, es la laxitud que permitió el artículo 37 a fin de establecer las fuentes de financiación a nivel territorial.

En suma, la insuficiencia de recursos es la causante según las manifestaciones hechas desde los propios entes territoriales y la DNBC, de la deficiente prestación del servicio público esencial de bomberos en el país, pues la falta de recursos ocasiona varias dificultades insuperables como son la creación de nuevos cuerpos de bomberos oficiales, la financiación de los cuerpos de bomberos voluntarios, la construcción de Estaciones de Bomberos óptimas, la dotación de vehículos y maquinaria que permitan una capacidad operativa de mejor calidad, entre otras circunstancias que de no superarse pondría a gran porcentaje de la población colombiana en una situación de riesgo ante las posibles emergencias que se presenten.

El presente proyecto de ley pretende superar algunas de las dificultades evidenciadas, ello, a través de la modificación de los artículos contenidos en la Ley 1575 de 2012 que podrían solventar dichos obstáculos, las modificaciones se enfocan principalmente en efectivizar los instrumentos financieros con los que se cuenta para lograr el fortalecimiento económico de los diferentes cuerpos de bomberos, así mismo, las responsabilidades en cabeza de los entes territoriales se refrendan a partir de

la utilización de verbos rectores de acción y obligación, se establece uniformidad respecto de los tributos sobre los que deberán gravarse la sobretasa bomberil propendiendo por el mejoramiento del recaudo, también se establece un porcentaje mínimo sobre el que se deberán gravar los tributos con el propósito de que la sobretasa bomberil realmente cumpla su objetivo.

Se incentiva la profesionalización de los cuerpos de bomberos, modificando la flexibilidad con la que contaban la totalidad de los municipios y distritos en la posibilidad de crear en su territorio cuerpos de bomberos oficiales. Únicamente los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría podrán contratar el servicio esencial con cuerpos de bomberos voluntarios, para los demás municipios no estará permitida.

Otra de las modificaciones pretendidas con el proyecto de ley, es fortalecer la participación de los departamentos en la prestación del servicio esencial, ello a través de que los mismos concurren con financiación efectiva a la actividad bomberil, efectivizando las responsabilidades que tienen a su cargo desde la expedición de la Ley 1575 de 2012, tanto en la creación del Fondo Departamental de Bomberos, como en la generación de recursos por iniciativa propia de los departamentos, de igual forma se responsabiliza al ente territorial bajo el principio de responsabilidad compartida para que concorra en la legalización de los vehículos siempre que el cuerpo de bomberos y el municipio no cuente con los recursos suficientes para sufragar dichos gastos.

Por último, teniendo en cuenta que los cuerpos de bomberos voluntarios son la regla general en cuanto a la prestación del servicio esencial, se les da una mayor relevancia dentro de las diferentes instancias de la estructura del Sistema Nacional de Bomberos en los criterios de representatividad y privilegio frente a la evaluación de proyectos que les permita acceder a recursos de inversión.

#### d) Estructura del proyecto de ley

Artículos	Contenido del artículo	Justificación
1	<b>Artículo 1°. Objeto de la ley.</b> La presente ley tiene por objeto garantizar la prestación del servicio público esencial bomberil en todo el territorio nacional, a través de la refrendación de las responsabilidades que tiene el Estado y los entes territoriales, estableciendo herramientas de articulación y financiamiento real y uniforme que permita a los cuerpos de bomberos prestar el servicio esencial bajo criterios de dignidad, continuidad, eficiencia y sostenibilidad financiera.	El primer artículo del proyecto de ley se refiere a su objeto, en el se consideran sus hitos, alcance y pretensiones.
2	<b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así: <b>Artículo 3°. Competencias del nivel nacional y territorial.</b> El servicio público esencial se prestará con fundamento en los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución. Corresponde a la Nación la adopción de políticas, la planeación, las regulaciones generales y la cofinanciación de la gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos. Los departamentos ejercen funciones de coordinación, de complementariedad de la acción de los distritos y municipios, de intermediación de estos ante la Nación para la prestación del servicio y de contribución a la financiación tendiente al fortalecimiento de los cuerpos de bomberos.	Teniendo en cuenta la paupérrima cobertura de los cuerpos de bomberos en el territorio nacional, y en virtud que los municipios están en la obligación de prestar el servicio bomberil, se pretende modificar el artículo 3° habida cuenta que la redacción original permite que cualquier municipio decida si crea el cuerpo oficial de bomberos o contrata el servicio, por intermedio de los cuerpos de bomberos voluntarios, sin importar si el municipio tiene o no dificultades económicas como las puede tener un municipio de cuarta, quinta o sexta categoría.

Artículos	Contenido del artículo	Justificación
	<p>Los entes territoriales deben garantizar la inclusión de políticas, estrategias, programas, proyectos y la cofinanciación para la gestión integral del riesgo contra incendios, rescates y materiales peligrosos en los instrumentos de planificación territorial e inversión pública.</p> <p>Es obligación de los distritos, con asiento en su respectiva jurisdicción y de los municipios <b>garantizar</b> la prestación del servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales o, <b>únicamente los municipios o distritos de cuarta, quinta y sexta categoría según la Ley 136 de 1994, podrán prestar el servicio esencial</b> mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios. En cumplimiento del principio de subsidiariedad, los municipios de menos de 20.000 habitantes contarán con el apoyo técnico del departamento y la financiación del fondo departamental y/o nacional de bomberos para asegurar la prestación de este servicio.</p> <p>Las autoridades civiles, militares y de policía garantizarán el libre desplazamiento de los miembros de los cuerpos de bomberos en todo el territorio nacional y prestarán el apoyo necesario para el cabal cumplimiento de sus funciones.</p> <p><b><u>Parágrafo. En un plazo de 2 años contados a partir de la vigencia de la presente ley, a iniciativa del alcalde los Concejos Municipales o Distritales de las categorías 1, 2 y 3 según la Ley 136 de 1994, crearán el cuerpo oficial de bomberos, el incumplimiento de la presente disposición constituirá falta disciplinaria para el alcalde municipal o distrital.</u></b></p>	<p>En consecuencia, dicha flexibilidad propicia la no profesionalización de la actividad bomberil.</p> <p>La pretensión de la modificación es promover la profesionalización del servicio bomberil, estableciendo de contera que los municipios de 1, 2 y 3 categoría estén obligados a crear los cuerpos oficiales de bomberos.</p>
3	<p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 8°. INTEGRACIÓN JUNTA NACIONAL DE BOMBEROS.</b> La Junta Nacional de Bomberos de Colombia estará integrada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El ministro del Interior, quien la presidirá o su delegado, quien solo podrá ser el viceministro;</li> <li>b) El director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado;</li> <li>c) El director de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres o quien haga sus veces;</li> <li>d) El director general de la Autoridad Aeronáutica de Colombia o su delegado quien deberá ser el Jefe del Grupo de Bomberos Aeronáuticos a Nivel Nacional;</li> <li>e) Un alcalde elegido por la Federación Nacional de Municipios;</li> <li><b><u>f) Un alcalde elegido por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales “Asocapitales”;</u></b></li> <li>g) Un gobernador elegido por la Federación Nacional de Departamentos;</li> <li>h) El presidente de la Confederación Nacional de Bomberos o su delegado;</li> <li>i) Cuatro (4) delegados de las Juntas Departamentales de Bomberos del país;</li> </ul>	<p>Teniendo en cuenta que el mayor porcentaje de los cuerpos de bomberos del país son voluntarios, los cuales se encuentran supeditados a las autoridades jerárquicas bomberiles, se hace necesario que dichos organismos tengan representación en la Junta Nacional de Bomberos, ello a través del Consejo de Oficiales, máxima autoridad de los bomberos voluntarios.</p>

Artículos	Contenido del artículo	Justificación
	<p>j) Un (1) delegado de los cuerpos de bomberos oficiales del país, elegido entre ellos mismos;</p> <p><b><u>k) Un (1) delegado del Consejo de Oficiales como máxima autoridad de los bomberos voluntarios, elegido entre ellos mismos;</u></b></p> <p>l) Un delegado de la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda).</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Cuando así lo requiera, la Junta Nacional podrá invitar a cualquier persona natural o jurídica de derecho público o privado, para que participe en dicha Junta, para escucharlo en sesión extraordinaria actuando con voz y sin voto.</p>	<p>Así mismo, se adiciona la representación en la Junta Nacional de Bomberos de un alcalde de Asocapitales, en virtud de la mayor representatividad, articulación y compromiso que se requiere de los diferentes estamentos del orden territorial.</p>
4	<p><b>Artículo 4°.</b> Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 9°. FUNCIONES DE LA JUNTA NACIONAL DE BOMBEROS.</b></p> <p>a) Aprobar los proyectos presentados, a financiar con el Fondo Nacional de Bomberos. <b><u>En todo caso se priorizarán los proyectos presentados por los cuerpos de bomberos voluntarios de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.</u></b></p> <p>b) Formular los lineamientos y los reglamentos generales de orden técnico, administrativo y operativo, para que sean insumo para las determinaciones de la Dirección Nacional de Bomberos.</p>	<p>Ante la precariedad de la actividad bomberil evidenciada a lo largo y ancho del país, y teniendo en cuenta que una de las fuentes de financiamiento proviene de la presentación de proyectos, y teniendo en cuenta que son los cuerpos de bomberos voluntarios quienes acreditan mayores necesidades de financiamiento, se estima conveniente que se prioricen los proyectos que presenten los cuerpos de bomberos de voluntarios de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, para acceder a recursos adicionales.</p>
5	<p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 14. FONDO DEPARTAMENTAL DE BOMBEROS.</b> Los departamentos <del>podrán</del> <b><u>deberán</u></b> crear, mediante ordenanza, “El Fondo Departamental de Bomberos”, 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 bomberos y al fortalecimiento de las instituciones bomberiles de la respectiva jurisdicción.</p> <p>El Fondo Departamental de Bomberos será administrado por el <del>Presidente de la Junta Departamental de bomberos,</del> quien solo podrá delegar esta función en el secretario de Gobierno <b><u>departamental.</u></b></p> <p>Para tal efecto <del>podrá</del> <b><u>deberán</u></b> establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos de obras públicas, interventorías, o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras. <b><u>En todo caso el instrumento de recaudo, así como la tarifa que se establezca para esos efectos deberá atender a las necesidades de la totalidad de los municipios del departamento, para ello se adelantará un estudio o en su defecto Mesas Técnicas en la que participen los secretarios para la Gestión del Riesgo o quien haga sus veces, un integrante de cada cuerpo de bomberos que tengan presencia en el departamento, un (1) delegado de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia y un delegado de la Junta Departamental de Bomberos.</u></b></p>	<p>El artículo 14 a modificar, no establece una obligación a los departamentos, dado que se utiliza el verbo rector “podrá”, permitiendo que lo establecido en dicho artículo sea apenas facultativo, dejando al arbitrio de las gobernaciones la constitución o no de instrumentos de financiamiento a la actividad bomberil, así mismo, se establece en el último párrafo la obligación de adelantar un estudio o Mesa Técnica que articule a los actores del territorio que tienen la responsabilidad de garantizar la prestación pública esencial.</p>

Artículos	Contenido del artículo	Justificación
6	<p><b>Artículo 6°.</b> Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 15. FUNCIONES DE LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES DE BOMBEROS.</b> Las Juntas Departamentales de Bomberos cumplirán las siguientes funciones generales:</p> <p>-- Evaluación y acompañamiento en el desarrollo de las actividades propias de la función bomberil, desplegadas en el ámbito de la jurisdicción de cada departamento.</p> <p>-- Selección y nombramiento entre los comandantes que la integran, de los representantes ante la delegación nacional y el Comité Regional y Local para la Atención y Prevención de Desastres.</p> <p>-- Aprobar los proyectos a financiar con el Fondo Departamental de Bomberos. <b><u>En todo caso se priorizarán los proyectos presentados por los cuerpos de bomberos voluntarios de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.</u></b></p> <p><b>Parágrafo.</b> La inspección, vigilancia y control de los cuerpos de bomberos aeronáuticos será ejercida por la autoridad Aeronáutica Civil. <del>En el caso de los Cuerpos de Bomberos Aeronáuticos será ejercida por la Aeronáutica Civil.</del></p>	<p>Ante la precariedad de la actividad bomberil evidenciada a lo largo y ancho del país, y teniendo en cuenta que una de las fuentes de financiamiento proviene de la presentación de proyectos, y teniendo en cuenta que son los cuerpos de bomberos voluntarios quienes acreditan mayores necesidades de financiamiento, se estima conveniente que se prioricen los proyectos que presenten estos para acceder a recursos adicionales.</p>
7	<p><b>Artículo 7°.</b> Modifíquese el artículo 30 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 30. BENEFICIOS TRIBUTARIOS.</b> A iniciativa del respectivo alcalde, los Concejos Municipales y Distritales <del>podrán</del> <b>deberán</b> establecer tarifas especiales o exonerar de gravámenes e impuestos distritales o municipales a los inmuebles destinados a dependencias, talleres y lugares de entrenamiento de los cuerpos de bomberos. Esos mismos predios no serán sujetos de impuestos o gravámenes por parte de la Nación.</p> <p>De igual manera, a iniciativa del respectivo alcalde, los Concejos Municipales y Distritales <del>podrán</del> <b>deberán</b> exonerar a los cuerpos de bomberos del pago del impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros, impuesto sobre vehículo automotor, valorización, al pago de estampillas, impuestos o contribuciones que se requieran para la celebración de contratos y/o convenios con los entes territoriales u otras entidades de carácter público o privado.</p>	<p>Ante la precariedad de la actividad bomberil evidenciada a lo largo y ancho del país, y teniendo en cuenta que el servicio que prestan los cuerpos de bomberos es de rango constitucional esencial, se precisa que los beneficios tributarios en favor de estos organismos, no sean facultativos sino obligatorios.</p>

Artículos	Contenido del artículo	Justificación
8	<p><b>Artículo 8°.</b> Modifíquese el artículo 32 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 32. ADQUISICIÓN DE EQUIPOS.</b> <u>La adquisición de</u> los equipos y vehículos especializados destinados para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos estarán exentos del pago del impuesto de IVA, tasas o contribuciones, aranceles y nacionalización en la adquisición por compra o donación de vehículos, equipos o elementos nuevos o usados siempre y cuando el destinatario final sea Bomberos de Colombia.</p> <p>Las exenciones dispuestas en el presente artículo para la adquisición por compra o donación de vehículos, equipos o elementos nuevos o usados utilizados para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescate a la actividad bomberil y la atención de incidentes con materiales peligrosos aplicará solamente para Bomberos de Colombia.</p> <p>La nacionalización y los registros que requiera el respectivo equipo se harán a nombre del cuerpo de bomberos que lo adquiera.</p> <p>En el caso de la donación de vehículos usados, estos no podrán tener una vida superior a diez (10) años, respecto de la fecha de su fabricación.</p> <p>Así mismo los cuerpos de bomberos estarán exentos de pago de impuestos de renta y de peajes para todos los vehículos de las instituciones bomberiles debidamente acreditados e identificados con sus logos respectivos.</p> <p><b><u>PARÁGRAFO. Será responsabilidad de los departamentos, siempre que el cuerpo de bomberos voluntarios que tenga presencia en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría no cuente con los recursos suficientes, lo cual se acreditara con la simple manifestación, financiar los gastos de legalización de los vehículos utilizados para la prestación del servicio, entiéndase matrícula, Revisión Técnico Mecánica obligatoria, Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y la constitución del Seguro Contra Todo Riesgo.</u></b></p> <p><b><u>PARÁGRAFO 2°. Constituirá falta disciplinaria para el alcalde que celebre contratos para la prestación del servicio esencial de bomberos, con cuerpos de bomberos voluntarios que utilicen vehículos que no cumplan con la normatividad vigente esto es matrícula, Revisión Técnico Mecánica obligatoria, Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y la constitución del Seguro Contra Todo Riesgo.</u></b></p> <p><b><u>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Autorícese la matrícula inicial de todos los vehículos utilizados actualmente por todos los cuerpos de bomberos en el territorio nacional por un plazo de 24 meses a partir de la vigencia de la presente ley. Los vehículos que no sean matriculados dentro el plazo concedido deberán salir de la prestación del servicio público esencial.</u></b></p>	<p>Bajo el principio de Responsabilidad compartida, subsidiaridad y al amparo de lo establecido en el inciso segundo del artículo 3°, en lo atinente a la contribución a la financiación tendiente al fortalecimiento de los cuerpos de bomberos, y atendiendo la potencialidad financiera que tienen los departamentos y ante la insuficiencia económica de los municipios, se considera pertinente que la obligación de cofinanciamiento de las gobernaciones realmente se vea reflejada en acciones positivas y que hoy se requieren con suma urgencia en vista el diagnóstico que acompaña el presente proyecto de ley.</p>

Artículos	Contenido del artículo	Justificación
9	<p><b>Artículo 9°.</b> Modifíquese el artículo 34 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 34. FONDO NACIONAL DE BOMBEROS.</b> Créese el Fondo Nacional de Bomberos de Colombia como una cuenta especial de la Nación, manejada por la Dirección Nacional de Bomberos, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social y de atención de la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos para fortalecer los cuerpos de bomberos.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará el recaudo, administración y distribución de los recursos de este fondo.</p> <p>Los recursos del fondo serán distribuidos a nivel de los cuerpos de bomberos de acuerdo a los proyectos aprobados por la Junta Nacional, atendiendo a su viabilidad técnica, a su pertinencia y a la disponibilidad financiera y operativa, con destino a la implementación de planes y programas de educación de la población en materia de gestión integral del riesgo contra incendio y demás calamidades conexas, capacitación de las unidades bomberiles, e infraestructura física y equipamiento. <b><u>En todo caso deberá priorizarse para la distribución de recursos los proyectos aprobados que fueren presentados por los cuerpos de bomberos voluntarios de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.</u></b></p> <p>De igual manera, con los recursos del Fondo Nacional se podrá financiar la creación, funcionamiento y sostenimiento del registro único nacional de estadísticas de bomberos.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> El Gobierno nacional dispondrá los recursos para el funcionamiento y fortalecimiento de la estructura orgánica de la Dirección Nacional de Bomberos, así como de los recursos destinados a la cofinanciación de proyectos de inversión que los cuerpos de bomberos presenten y sean debidamente aprobados.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2°.</b> Las Veedurías Ciudadanas podrán ejercer control social sobre la ejecución de los recursos disponibles en el fondo nacional de bomberos, para cualquier órgano creado por la presente ley.</p>	<p>Ante la precariedad de la actividad bomberil evidenciada a lo largo y ancho del país, y teniendo en cuenta que una de las fuentes de financiamiento proviene de la presentación de proyectos, y teniendo en cuenta que son los cuerpos de bomberos voluntarios quienes acreditan mayores necesidades de financiamiento, se estima conveniente que se prioricen los proyectos que presenten estos para acceder a recursos adicionales.</p>
10	<p><b>Artículo 10.</b> Modifíquese el artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 37. RECURSOS POR INICIATIVA DE LOS ENTES TERRITORIALES.</b> Los distritos, municipios y departamentos <b>podrán <u>deberán</u></b> aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los siguientes términos.</p> <p>a) De los municipios</p> <p>Los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde <b>podrán <u>deberán</u></b> establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio <del>impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, y predial, de acuerdo a la ley, para financiar y con destinación específica a la financiación de</del> la actividad bomberil. <b><u>En todo caso dicha sobretasa o recargo no podrá ser inferior al 3% del valor liquidado resultante una vez aplicada la tarifa sobre el avalúo para el impuesto predial, ni inferior al 3% sobre el valor a pagar por concepto del impuesto de Industria y Comercio.</u></b></p>	

Artículos	Contenido del artículo	Justificación
	<p><b><u>PARÁGRAFO: Los Concejos Municipales y Distritales a través de los acuerdos que establezcan o modifiquen las sobretasas bomberiles, establecerán que dichos impuestos recaerán sobre contribuyentes del impuesto predial y los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio no propietarios del inmueble en el cual ejercen sus actividades gravables.</u></b></p> <p>b) De los departamentos</p> <p>Las asambleas, a iniciativa de los gobernadores, podrán <b><u>deberán</u></b> 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, <b><u>de acuerdo a la ley y con destinación específica a la financiación de la actividad bomberil. En todo caso dichas estampillas, tasas o sobretasas no podrá ser inferior al 1% sobre el valor total del contrato, obra pública, interventoría, concesiones o demás.</u></b></p> <p><b><u>Parágrafo. Autorícese a los departamentos y municipios prestar o entregar a título de comodato al cuerpo de bomberos voluntarios un bien inmueble idóneo para establecer la estación desde donde se prestará el servicio esencial de bomberos.</u></b></p>	<p>Ante la precariedad de la actividad bomberil evidenciada a lo largo y ancho del país, y teniendo en cuenta que son los departamentos y municipios los responsables de garantizar la prestación del servicio público esencial bomberil, se hace necesario modificar la facultad que tenían estos entes territoriales para establecer instrumentos de recaudo a fin de fortalecer la actividad bomberil, así mismo, se crea uniformidad respecto de los impuestos que deben gravarse a título de sobretasa bomberil, así como el porcentaje mínimo con el que deben gravarse dichos impuestos, se estableció una media para fijar los porcentajes mínimos.</p> <p>Por último, se establece la obligación a los departamentos para que establezcan a través de las asambleas departamentales estampillas, sobretasas o tasas, sobre los contratos, concesiones, obras públicas y otros, determinando que dicho impuesto no podrá ser inferior al 1% sobre el valor total. Y que el recaudo será de destinación específico a fin de fortalecer la actividad bomberil.</p>

#### e) Fundamento constitucional legal y jurisprudencial:

##### Constitución Política de Colombia:

**Artículo 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

**Artículo 300.** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento.

2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

3. Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.

4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.

6. Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.

7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

9. Autorizar al gobernador del departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales.

10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la ley.

11. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretario de Gabinete, jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental.

12. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la ley.

Los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales. Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3, 5 y 7 de este artículo, las que decretan inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador.

**Artículo 313:** Corresponde a los Concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las

escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

8. Elegir personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que esta determine.

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

**Artículo 317.** Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

**Artículo 320.** La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

**Marco legal:**

**Ley 322 de 1996:** por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones.

**Ley 1575 de 2012:** por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia.

**Ley 1505 de 2012:** por medio de la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los cuerpos de bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta.

**Ley 99 de 1993:** por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.

**Ley 136 de 1994:** por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

**Ley 1551 de 2012:** por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

**Fundamento jurisprudencial:**

**Sentencia C-770 de 1998,** Magistrado doctor Alejandro Martínez Caballero:

“Los cuerpos de bomberos voluntarios no son una simple asociación privada o un club recreacional, sino que desarrollan un servicio público de importancia y riesgo, como es el servicio de bomberos. En efecto, la propia ley es clara en señalar que esas entidades asociativas se desarrollan para la prevención de incendios y calamidades, y como tales se encargan de un servicio público cuya deficiente prestación puede poner en peligro la vida, la integridad personal y los bienes de los asociados. Por ende, debido a tal razón, la posibilidad de intervención de la ley es mayor, ya que, si bien los servicios públicos pueden

ser prestados por los particulares y por las comunidades, a la ley corresponde establecer su régimen jurídico y el Estado debe regularlos, controlarlos y vigilarlos. En el presente caso, el deber de vigilancia estatal es aún más claro, debido a los riesgos catastróficos que derivan de los incendios deficientemente prevenidos o controlados, por lo cual es normal que existan regulaciones encaminadas a garantizar la idoneidad y eficiencia de los cuerpos de bomberos, sean estos oficiales o voluntarios”.

**III. IMPACTO FISCAL**

De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, no se vislumbra erogaciones, gastos o compromisos económicos en cabeza del Gobierno nacional, dado que el proyecto tiene como objetivo efectivizar lo que ya tenía establecido la Ley 1575 de 2012 en materia de financiación de la prestación del servicio esencial de bomberos.

**IV. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

De conformidad con lo estipulado en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 se adiciona este acápite que busca brindar una guía para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, el congresista puede encontrar otras causales.

Para los ponentes de este proyecto de ley la votación y discusión del presente no genera conflictos de interés, puesto que no genera beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley. Sin embargo, se advierte que puede haber conflicto de interés en el caso del congresista que tenga intereses, inversiones, contratos, o cualquier relación directa y actual con los cuerpos de bomberos; que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil tenga intereses o sean integrantes en algún cuerpo de bomberos, deberá declararlo antes de participar en la discusión del presente proyecto de ley.

  
**JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN**  
Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 389 DE 2023**  
**CÁMARA**

*por medio del cual se fortalece la prestación del servicio público esencial de bomberos, se modifica la Ley 1575 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto garantizar la prestación del servicio público esencial bomberil en todo el territorio nacional, a través de la refrendación de las responsabilidades que tiene el Estado y los entes territoriales, estableciendo herramientas de articulación y financiamiento real y uniforme que permita a los cuerpos de bomberos prestar el servicio esencial bajo criterios de dignidad, continuidad, eficiencia y sostenibilidad financiera.

**Artículo 2º. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:**

**Artículo 3º. Competencias del nivel nacional y territorial.** El servicio público esencial se prestará

con fundamento en los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución.

Corresponde a la Nación la adopción de políticas, la planeación, las regulaciones generales y la cofinanciación de la gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos. Los departamentos ejercen funciones de coordinación, de complementariedad de la acción de los distritos y municipios, de intermediación de estos ante la Nación para la prestación del servicio y de contribución a la financiación tendiente al fortalecimiento de los cuerpos de bomberos.

Los entes territoriales deben garantizar la inclusión de políticas, estrategias, programas, proyectos y la cofinanciación para la gestión integral del riesgo contra incendios, rescates y materiales peligrosos en los instrumentos de planificación territorial e inversión pública.

Es obligación de los distritos, con asiento en su respectiva jurisdicción y de los municipios garantizar la prestación del servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales, únicamente los municipios o distritos de cuarta, quinta y sexta categoría según la Ley 136 de 1994, podrán prestar el servicio esencial mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios. En cumplimiento del principio de subsidiariedad, los municipios de menos de 20.000 habitantes contarán con el apoyo técnico del departamento y la financiación del fondo departamental y/o nacional de bomberos para asegurar la prestación de este servicio.

Las autoridades civiles, militares y de policía garantizarán el libre desplazamiento de los miembros de los cuerpos de bomberos en todo el territorio nacional y prestarán el apoyo necesario para el cabal cumplimiento de sus funciones.

**Parágrafo.** En un plazo de 2 años contados a partir de la vigencia de la presente ley, a iniciativa del alcalde los Concejos Municipales o Distritales de las categorías 1, 2 y 3 según la Ley 136 de 1994, crearán el cuerpo oficial de bomberos, el incumplimiento de la presente disposición constituirá falta disciplinaria para el alcalde municipal o distrital.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 8 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:

**Artículo 8°. Integración Junta Nacional de Bomberos.** La Junta Nacional de Bomberos de Colombia estará integrada por:

- a) El ministro del Interior, quien la presidirá o su delegado, quien solo podrá ser el viceministro;
- b) El director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado;
- c) El director de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres o quien haga sus veces;
- d) El director general de la Autoridad Aeronáutica de Colombia o su delegado quien deberá ser el jefe del grupo de bomberos aeronáuticos a nivel nacional;
- e) Un alcalde elegido por la Federación Nacional de Municipios;
- f) Un alcalde elegido por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales “Asocapitales”;
- g) Un gobernador elegido por la Federación Nacional de Departamentos;
- h) El presidente de la Confederación Nacional de Bomberos o su delegado;

i) Cuatro (4) delegados de las Juntas Departamentales de Bomberos del país;

j) Un (1) delegado de los cuerpos de bomberos oficiales del país, elegido entre ellos mismos;

k) Un (1) delegado del Consejo de Oficiales como máxima autoridad de los bomberos voluntarios, elegido entre ellos mismos;

l) Un delegado de la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda).

Parágrafo. Cuando así lo requiera, la Junta Nacional podrá invitar a cualquier persona natural o jurídica de derecho público o privado, para que participe en dicha Junta, para escucharlo en sesión extraordinaria actuando con voz y sin voto.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:

**Artículo 9°. Funciones de la junta nacional de bomberos.**

a) Aprobar los proyectos presentados, a financiar con el Fondo Nacional de Bomberos. En todo caso se priorizarán los proyectos presentados por los cuerpos de bomberos voluntarios de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría;

b) Formular los lineamientos y los reglamentos generales de orden técnico, administrativo y operativo, para que sean insumo para las determinaciones de la Dirección Nacional de Bomberos.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:

**Artículo 14. Fondo Departamental de Bomberos.** Los departamentos deberán crear, mediante ordenanza, “el Fondo Departamental de Bomberos”, 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 bomberos y al fortalecimiento de las instituciones bomberiles de la respectiva jurisdicción.

El Fondo Departamental de Bomberos será administrado por el secretario de Gobierno departamental.

Para tal efecto deberán establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos de obras públicas, interventorías, o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras. En todo caso el instrumento de recaudo, así como la tarifa que se establezca para esos efectos deberá atender a las necesidades de la totalidad de los municipios del departamento, para ello se adelantará un estudio o en su defecto Mesas Técnicas en la que participen los secretarios para la Gestión del Riesgo o quien haga sus veces, un integrante de cada cuerpo de bomberos que tengan presencia en el departamento, un (1) delegado de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia y un delegado de la Junta Departamental de Bomberos.

**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:

**Artículo 15. Funciones de las Juntas Departamentales de Bomberos.** Las Juntas Departamentales de Bomberos cumplirán las siguientes funciones generales:

-- Evaluación y acompañamiento en el desarrollo de las actividades propias de la función bomberil, desplegadas en el ámbito de la jurisdicción de cada departamento.

-- Selección y nombramiento entre los comandantes que la integran, de los representantes ante la delegación

nacional y el Comité Regional y Local para la Atención y Prevención de Desastres.

-- Aprobar los proyectos a financiar con el Fondo Departamental de Bomberos. En todo caso se priorizarán los proyectos presentados por los cuerpos de bomberos voluntarios de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.

**Parágrafo.** La inspección, vigilancia y control de los cuerpos de bomberos aeronáuticos será ejercida por la Autoridad Aeronáutica Civil.

**Artículo 7º.** Modifíquese el artículo 30 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:

**Artículo 30. Beneficios Tributarios.** A iniciativa del respectivo alcalde, los Concejos Municipales y Distritales deberán establecer tarifas especiales o exonerar de gravámenes e impuestos distritales o municipales a los inmuebles destinados a dependencias, talleres y lugares de entrenamiento de los cuerpos de bomberos. Esos mismos predios no serán sujetos de impuestos o gravámenes por parte de la Nación.

De igual manera, a iniciativa del respectivo alcalde, los Concejos Municipales y Distritales deberán exonerar a los cuerpos de bomberos del pago del impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros, impuesto sobre vehículo automotor, valorización, al pago de estampillas, impuestos o contribuciones que se requieran para la celebración de contratos y/o convenios con los entes territoriales u otras entidades de carácter público o privado.

**Artículo 8º.** Modifíquese el artículo 32 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:

**Artículo 32. Adquisición de equipos.** La adquisición de los equipos y vehículos especializados destinados para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos estarán exentos del pago del impuesto de IVA, tasas o contribuciones, aranceles y nacionalización en la adquisición por compra o donación de vehículos, equipos o elementos nuevos o usados siempre y cuando el destinatario final sea bomberos de Colombia.

Las exenciones dispuestas en el presente artículo para la adquisición por compra o donación de vehículos, equipos o elementos nuevos o usados utilizados para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescate a la actividad bomberil y la atención de incidentes con materiales peligrosos aplicará solamente para bomberos de Colombia.

La nacionalización y los registros que requiera el respectivo equipo se harán a nombre del cuerpo de bomberos que lo adquiera.

En el caso de la donación de vehículos usados, estos no podrán tener una vida superior a diez (10) años, respecto de la fecha de su fabricación.

Así mismo los cuerpos de bomberos estarán exentos de pago de impuestos de renta y de peajes para todos los vehículos de las instituciones bomberiles debidamente acreditados e identificados con sus logos respectivos.

**Parágrafo.** Será responsabilidad de los departamentos, financiar los gastos de legalización de los vehículos utilizados para la prestación del servicio, entiéndase matrícula, Revisión Técnico Mecánica obligatoria, Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y la constitución del Seguro Contra Todo Riesgo, siempre que el Cuerpo de Bomberos Voluntarios que tenga presencia en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría no cuente con los recursos suficientes, lo cual se acreditara con la simple manifestación.

**Parágrafo 2º.** Constituirá falta disciplinaria para el alcalde que celebre contratos para la prestación del servicio esencial de bomberos, con cuerpos de bomberos voluntarios que utilicen vehículos que no cumplan con la normatividad vigente esto es matrícula, Revisión Técnico Mecánica obligatoria, Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y la constitución del Seguro Contra Todo Riesgo.

**Parágrafo Transitorio.** Autorícese la matrícula inicial de todos los vehículos utilizados actualmente por todos los cuerpos de bomberos en el territorio nacional, independientemente del año de fabricación, por un plazo de 24 meses, a partir de la vigencia de la presente ley. Los vehículos que no sean matriculados dentro el plazo concedido deberán salir de la prestación del servicio público esencial.

**Artículo 9º.** Modifíquese el artículo 34 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:

**Artículo 34. Fondo Nacional de Bomberos.** Créese el Fondo Nacional de Bomberos de Colombia como una cuenta especial de la nación, manejada por la Dirección Nacional de Bomberos, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social y de atención de la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos para fortalecer los cuerpos de bomberos.

El Gobierno nacional reglamentará el recaudo, administración y distribución de los recursos de este fondo.

Los recursos del fondo serán distribuidos a nivel de los cuerpos de bomberos de acuerdo a los proyectos aprobados por la Junta Nacional, atendiendo a su viabilidad técnica, a su pertinencia y a la disponibilidad financiera y operativa, con destino a la implementación de planes y programas de educación de la población en materia de gestión integral del riesgo contra incendio y demás calamidades conexas, capacitación de las unidades bomberiles, e infraestructura física y equipamiento. En todo caso deberá priorizarse para la distribución de recursos los proyectos aprobados que fueren presentados por los cuerpos de bomberos voluntarios de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.

De igual manera, con los recursos del Fondo Nacional se podrá financiar la creación, funcionamiento y sostenimiento del Registro Único Nacional de Estadísticas de Bomberos.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno nacional dispondrá los recursos para el funcionamiento y fortalecimiento de la estructura orgánica de la Dirección Nacional de Bomberos, así como de los recursos destinados a la cofinanciación de proyectos de inversión que los cuerpos de bomberos presenten y sean debidamente aprobados.

**Parágrafo 2º.** Las Veedurías Ciudadanas podrán ejercer control social sobre la ejecución de los recursos disponibles en el Fondo Nacional de Bomberos, para cualquier órgano creado por la presente ley.

**Artículo 10.** Modifíquese el artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:

**Artículo 37. Recursos por iniciativa de los entes territoriales.** Los distritos, municipios y departamentos deberán aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los siguientes términos.

- a) De los municipios

Los Concejos Municipales y Distritales, a iniciativa del alcalde deberán establecer sobretasas o recargos a los Impuestos de Industria y Comercio y Predial, de acuerdo a la ley, y con destinación específica a la financiación de la actividad bomberil. En todo caso dicha sobretasa o recargo no podrá ser inferior al 3% del valor liquidado resultante una vez aplicada la tarifa sobre el avalúo para el impuesto predial, ni inferior al 3% sobre el valor a pagar por concepto del Impuesto de Industria y Comercio.

**Parágrafo:** Los Concejos Municipales y Distritales a través de los acuerdos que establezcan o modifiquen las sobretasas bomberiles, establecerán que dichos impuestos recaerán sobre contribuyentes del impuesto predial y los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio no propietarios del inmueble en el cual ejercen sus actividades gravables.

b) De los departamentos

Las asambleas, a iniciativa de los gobernadores, deberán 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, de acuerdo a la ley y con destinación específica a la financiación de la actividad bomberil. En todo caso dichas estampillas, tasas o sobretasas no podrá ser inferior al 1% sobre el valor total del contrato, obra pública, interventoría, concesiones o demás.

**Parágrafo:** Autorícese a los departamentos y municipios prestar o entregar a título de comodato al cuerpo de bomberos voluntarios, un bien inmueble idóneo para establecer la estación desde donde se prestará el servicio esencial de bomberos.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley rige un (1) año después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
**JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN**  
Representante a la Cámara

\*\*\*

**CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**  
El día 29 de Marzo del año 2023  
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo  
No. 389 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Jose Octavio Cardona León  
**SECRETARIO GENERAL**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 391 DE 2023**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se crea una Estrategia Integral y Oportuna de Atención para garantizar la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas objeto de protección.*

Bogotá, D. C., 30 de marzo de 2023

Doctor  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Ciudad

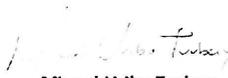
**Asunto: Radicación proyecto de ley, por medio de la cual se crea una Estrategia Integral y Oportuna de Atención para garantizar la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas objeto de protección.**

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento ante el Congreso de la República el proyecto de ley, por medio de la cual se crea una Estrategia Integral y Oportuna de Atención para garantizar la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas objeto de protección, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la precitada ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,

  
**Miguel Uribe Turbay**  
Senador de la República

  
**PALOMA VALENCIA LASERNA**  
Senadora de la República

  
**Andrés Eduardo Forero Molina**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Centro Democrático

  
**PAOLA HOLGUÍN MORENO**  
Senadora de la República

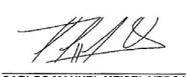
  
**CARLOS EDUARD OSORIO**  
Representante a la Cámara

  
**MARIA FERNANDA CABAL MOLINA**  
Senadora de la República de Colombia

  
**ANDRÉS GUERRA**  
Senador de la República

  
**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**  
Senador De la República

  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Senador de la República

  
**CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA**  
Senador de la República

  
**HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ**  
Representante a la Cámara

  
**CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE**  
Representante Valle del Cauca

  
**EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIP**  
Representante a la Cámara por Casanare  
Partido Centro Democrático

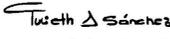
  
**José Jaime Uscátegui Pastrana**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
D.C. Centro Democrático



Josue Alirio Barrera Rodríguez  
Senador de la República



JUAN ESPINAL  
Representante a la Cámara



Yulieth Sánchez C.  
Representante a la Cámara



ESTEBAN QUINTERO CARDONA  
Senador de la República



Oscar Leonardo Villamizar Meneses  
Representante a la Cámara



HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ  
PINEDO  
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 391 DE 2023  
CÁMARA

*por medio de la cual se crea una Estrategia Integral y Oportuna de Atención para garantizar la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas objeto de protección.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear una Estrategia Integral y Oportuna de Atención que permita al Gobierno nacional y a las entidades territoriales responder eficazmente en los casos donde los líderes sociales, defensores de derechos humanos, y personas objeto de protección, se encuentren en riesgo.

**Artículo 2º. Implementación.** La implementación de la presente estrategia estará en cabeza de las entidades territoriales, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Unidad para las Víctimas, Ministerio de Defensa, y el Ministerio del Interior.

**Artículo 3º. Principios.** Además de los principios constitucionales y legales que orientan la función administrativa, las acciones en materia de protección se regirán por los siguientes principios:

1. Buena fe: Todas las actuaciones que se surtan en desarrollo de la Estrategia Integral y Oportuna de Atención se ceñirán a los postulados de la buena fe.

2. Causalidad: La vinculación a la Estrategia Integral y Oportuna de Atención estará fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.

Los interesados en ser acogidos por el programa deben demostrar siquiera sumariamente dicha conexidad.

3. Complementariedad: Las medidas de protección se implementarán sin perjuicio de otras de tipo asistencial, integral o humanitario que sean dispuestas por otras entidades.

4. Eficacia: Las medidas tendrán como propósito prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación.

5. Oportunidad: Las medidas de protección se otorgarán de forma ágil y expedita.

6. Consentimiento: La vinculación a la Estrategia Integral y Oportuna de Atención requerirá de la manifestación expresa, libre y voluntaria por parte del

solicitante o protegido respecto de la aceptación o no de su vinculación.

7. Enfoque diferencial: Para la Evaluación de Riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección.

8. Exclusividad: Las medidas iniciales o transitorias estarán destinadas para el uso exclusivo de los protegidos.

9. Goce efectivo de derechos: Para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Estrategia Integral y Oportuna de Atención, se tendrá en cuenta el conjunto de derechos constitucionales fundamentales de los que son titulares los protegidos, en el marco del principio de correlación entre deberes y derechos.

10. Idoneidad: Las medidas iniciales o transitorias serán adecuadas a la situación de riesgo y procurarán adaptarse a las condiciones particulares de los protegidos.

11. Reserva legal: La información relativa a solicitantes y protegidos de la Estrategia Integral y Oportuna de Atención es reservada. Los beneficiarios de las medidas también están obligados a guardar dicha reserva.

12. Temporalidad: Las medidas iniciales o transitorias tienen carácter temporal y se mantendrán mientras que el nivel de riesgo es validado o cuando así lo recomiende el CERREM. En ningún caso, las medidas podrán superar una temporalidad mayor a seis (6) meses.

13. Coordinación: La Estrategia Integral y Oportuna de Atención estará a cargo de los departamentos y municipios quienes actuarán ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónicamente con la Policía Nacional, Unidad Nacional de Protección, Fiscalía General, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Unidad para las víctimas, el Ministerio del Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental y municipal, para la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad, y la seguridad personal de los líderes sociales, defensores de derechos humanos y población objeto de protección.

14. Concurrencia: La Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y demás autoridades del orden nacional, municipal y departamental aportarán las medidas de prevención y protección de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, para la garantía efectiva de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de su población objeto.

15. Subsidiariedad: Los municipios, departamentos y demás entidades del Estado del orden nacional y territorial, de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, y en el marco de la colaboración administrativa y el principio de subsidiariedad, adoptarán las medidas necesarias para prevenir la violación de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad o la protección de estos derechos.

**Artículo 4. Protección Efectiva.** La población objeto de protección de la estrategia de que trata la presente ley podrá serlo en razón a su situación de riesgo extraordinario o extremo, o en razón del cargo. Sin embargo, en el caso de la población objeto de protección en virtud del riesgo, las entidades territoriales deberán implementar medidas iniciales y/o transitorias, hasta tanto sea validado el nivel de riesgo de manera definitiva por parte del CERREM.

**Parágrafo 1º.** Las medidas iniciales o transitorias en favor de la población objeto de la presente ley estarán a

cargo de las entidades territoriales, sin perjuicio de las medidas de protección a cargo de las demás entidades con competencia en el orden nacional.

**Parágrafo 2º.** Las medidas iniciales o transitorias en favor de la población objeto a cargo de las entidades territoriales tendrán vigencia hasta tanto el nivel de riesgo haya sido validado por parte del CERREM o la instancia de decisión con competencia para este fin, en cuyo caso tendrá que comunicarse dicho resultado a la entidad territorial.

En el caso en que el riesgo validado sea ordinario se procederá a la finalización inmediata de las medidas iniciales o transitorias por parte de la entidad territorial. En el supuesto en que el riesgo haya sido validado como extraordinario o extremo, las medidas por parte de la entidad territorial también serán finalizadas, salvo en el caso excepcional en que el CERREM o la instancia de decisión con competencia, recomiende la continuidad de la implementación de las medidas, que en ningún caso podrá superar una temporalidad mayor a seis (6) meses.

**Artículo 5º. *Personas objeto de protección.*** Podrán ser personas objeto de protección en razón del riesgo:

1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinos.
3. Dirigentes o activistas sindicales.
4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales.
5. Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos.
6. Miembros de la Misión Médica.
7. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario.
8. Periodistas y comunicadores sociales.
9. Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.
10. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.
10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno nacional.
11. Docentes de acuerdo con la definición estipulada en la Resolución 1240 de 2010, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación estipuladas en la misma.
12. Líderes religiosos, debidamente certificados por la Dirección de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior.

**Artículo 6º. *Articulación de la estrategia integral y oportuna de atención.*** La Unidad Nacional de Protección, quien tiene a su cargo la administración de la Base de Datos Única, facilitará a las entidades territoriales su uso, garantizando la custodia de información reservada, en aras de que éstas puedan ejercer un control de las medidas iniciales o transitorias dispuestas para las personas en razón del riesgo.

**Artículo 7º. *Búsqueda y atención activa de casos de personas objeto de protección.*** La búsqueda activa

estará a cargo de los departamentos en coordinación con los municipios, quienes establecerán mecanismos permanentes y sistemáticos de identificación de riesgos y contextos de amenaza. Para ese fin ejecutarán las siguientes actividades:

1. Elaborar un Registro de Organizaciones Sociales que permita identificar tempranamente a los líderes sociales, defensores de derechos humanos, y organizaciones, así como el área de influencia, área de trabajo, actividades comunitarias, entre otros factores, elementos y condiciones de su entorno.

2. Realizar un proceso permanente de identificación de riesgos, a través de la proyección de escenarios de riesgo a los cuales se podrían ver expuestas las personas de que trata esta ley.

3. Crear una red de apoyo entre organizaciones de líderes sociales y defensores de derechos humanos que motive la cooperación entre ellas, para mejorar la identificación y gestión de posibles riesgos de sus integrantes.

**Parágrafo 1º.** La articulación entre departamentos, municipios y demás entidades territoriales, implica que los gobernadores y alcaldes y sus administraciones, lideren la estrategia en el territorio, actuando coordinadamente con las entidades del orden nacional y territorial, y las organizaciones sociales.

**Artículo 8º. *Ruta de atención.*** Las gobernaciones y alcaldías distritales o municipales implementarán la ruta de atención para proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y población objeto de protección, para lo cual deberán realizar las actividades, conforme a las indicaciones que se describen a continuación:

1. Activación de la ruta de atención. Para activar la ruta de atención, el líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección que se encuentre en riesgo, deberá acudir ante las Secretarías de Gobierno municipales o distritales, o quien haga sus veces, del lugar donde se encuentre. Tales autoridades, previa valoración inicial de la situación, deberán implementar las medidas de prevención, iniciales y/o transitorias a que haya lugar.

2. Recepción del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección que es remitido ante la imposibilidad de protección a cargo del municipio. En caso que el municipio no cuente con la capacidad de garantizar la implementación de las medidas preventivas, iniciales y/o transitorias del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, éste lo remitirá de manera prioritaria a la Secretaría de Gobierno departamental, o quien haga sus veces.

En todo momento se deberá garantizar la seguridad del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, para lo cual la Secretaría de Gobierno municipal o distrital o quien haga sus veces deberá dejar un registro de todos los procedimientos llevados a cabo para la atención del caso.

El profesional con competencia de la Secretaría de Gobierno departamental deberá solicitar la información de contexto sobre los motivos de la atención prestada, como insumo en el proceso de análisis del caso, información que podrá ser contrastada con otras autoridades municipales, tales como el Comando de la Estación de Policía y el personero municipal.

3. Recolección de información. El profesional con competencia de la Secretaría de Gobierno municipal o departamental, según corresponda, deberá realizar las siguientes actividades con el líder social, defensor de

derechos humanos o persona objeto de protección que se encuentre en riesgo:

a) Solicitar la información sobre los datos personales;

b) Verificar que las circunstancias se enmarcan como una posible situación de riesgo o identificar el contexto de la amenaza, de manera que pueda trasladarse este insumo de información a la Unidad Nacional de Protección o a la entidad con competencia, previo ingreso al procedimiento ordinario del programa de protección;

c) Informar sobre los documentos que se requieren para acreditar la pertenencia al grupo poblacional objeto de protección;

d) Indagar si la persona ha sido beneficiaria de medidas para la mitigación de riesgo por parte de otra entidad y por la misma causa;

e) Realizar la solicitud de antecedentes judiciales. En caso de ser requerido por autoridad judicial, el usuario no será incluido en la ruta de atención;

f) Constatar que la persona traiga consigo los documentos requeridos. En caso de no tenerlos completos, se le informará la necesidad de aportarlos para continuar con el trámite correspondiente, sin que esto implique la suspensión de las medidas preventivas, iniciales o transitorias de seguridad adoptadas para el caso.

En caso de que no se alleguen los documentos faltantes en un término de seis (6) meses, se procederá al cierre del caso, registrando los motivos que llevaron a tomar la decisión;

g) En caso de que la persona sea un líder o representante de una Organización de Víctimas del Conflicto, se articulará con la dependencia encargada del seguimiento a la Ley 1448 de 2011.

h) De presentarse una situación de riesgo que presuntamente vulnere una colectividad, se tendrá en cuenta lo establecido en el marco normativo dispuesto por el Ministerio del Interior, para lo cual será necesario remitirse al protocolo para ruta de atención colectiva;

i) En los casos en lo que se presente un grupo étnico, se articularán las acciones con la dependencia encargada de la implementación del enfoque étnico.

**4. Ingreso a la ruta de atención.** El profesional con competencia de la Secretaría de Gobierno municipal o departamental, según corresponda, deberá realizar la siguiente verificación preliminar al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, para otorgar las medidas de protección iniciales y/o transitorias de la ruta de atención definidas en la presente ley y, de ser necesario, solicitar que el caso sea estudiado en sesión por el Comité Departamental de Estudio de Casos.

1. Acreditación de pertenencia a la población objeto de protección.

2. Existencia de una circunstancia de riesgo constatada en denuncias, quejas, amenazas escritas, entre otros.

3. Verificación de causalidad, la cual consiste en una verificación sumaria por la cual pueda establecerse que el riesgo informado tenga relación con su actividad como defensor o defensora de derechos humanos o su rol de liderazgo.

4. Se deberá hacer una verificación de la existencia, o no, de medidas de protección otorgadas al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, provenientes del Estado por la misma situación de riesgo presentada en la solicitud.

**Parágrafo 1°.** Todo lo anterior deberá quedar registrado a través de un Formato Único que creará la Secretaría de Gobierno municipal o departamental, además de quedar plasmadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se presentaron los hechos victimizantes. También, se debe indicar la procedencia de las medidas iniciales de protección de la Ruta de Atención, relacionando además, de ser necesario, la inclusión del caso en sesión del Comité Departamental de Estudio de Casos.

**Parágrafo 2°.** Las Secretarías de Gobierno municipales y departamentales deberán garantizar la disponibilidad de los profesionales necesarios para implementar la Ruta de Atención, los cuales deberán tener conocimiento y experiencia en psicología, derecho, y trabajo social. Asimismo, deberán establecer y estandarizar los formatos de registro de todas las actividades de la Ruta de Atención.

**Parágrafo 3°.** La Ruta de Atención deberá garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad, para lo cual se contarán con elementos como intérpretes de lengua de señas para personas con discapacidad auditiva, documentos en braille para personas con discapacidad visual y apoyos para las personas con discapacidad cognitiva y psicosocial, respetando las decisiones por ellos tomadas, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad.

**Parágrafo 4°.** Para la atención de personas con discapacidad, el profesional que brinde la atención, previa autorización de la persona, hará el registro correspondiente, con la finalidad de que pueda identificarse de una manera más completa a la oferta que se brinda en materia de atención a nivel municipal, departamental y nacional.

**Artículo 9°. Medidas iniciales.** Las medidas iniciales serán otorgadas por la Secretaría de Gobierno municipal o departamental y estarán encaminadas a atender y orientar de forma integral a los líderes sociales, defensores de derechos humanos o personas objeto de protección durante el proceso de denuncia. Para ello, se tendrán como base las siguientes medidas:

**1. Orientación jurídica.** El profesional jurídico asignado por la respectiva Secretaría de Gobierno le deberá explicar al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, en qué consiste la Ruta de Atención, con sus características propias y requisitos, teniendo en cuenta lo establecido en el Programa Ordinario de Protección que lidera la Unidad Nacional de Protección.

También, deberá orientar a la persona sobre el diligenciamiento del documento que para tal fin disponga la Unidad Nacional de Protección, adjuntando los documentos solicitados y remitiendo la solicitud a través de oficio a la Unidad Nacional de Protección, para que se inicie el estudio de nivel de riesgo.

**2. Acompañamiento psicosocial.** El profesional en psicología o en trabajo social deberá brindar un acompañamiento al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección y a su núcleo familiar, o colectivo u organización, de ser el caso, con el fin de facilitar el momento del relato. Asimismo, en caso de requerirse, deberá estar presto para atender una posible situación de crisis.

El profesional en psicología o en trabajo social deberá emitir un concepto en el que se establezca si el usuario necesita un acompañamiento posterior, o no. Esta información deberá quedar registrada en el Formato Único.

**3. Asesoría administrativa:** El profesional en trabajo social le deberá brindar al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección la orientación sobre los procedimientos institucionales en temas de salud, educación y trabajo, mismos que serán expedidos por las entidades territoriales correspondientes.

El profesional en trabajo social deberá realizar la articulación interinstitucional con las diferentes dependencias y entidades a nivel municipal, departamental o nacional. Cada proceso de articulación deberá contar con su acta o remisión a través de oficio.

Para estas remisiones se deberá acordar la forma de comunicación con el líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, toda vez que debe haber un manejo de reserva de la información sobre los datos de contacto y ubicación de este.

En esta asesoría, se deberá registrar la valoración completa del caso en el documento que para tal fin disponga la entidad, con el fin de establecer un plan de trabajo a desarrollar que permita la superación de las múltiples vulneraciones, teniendo en cuenta las necesidades de la persona.

**4. Orientación en autoprotección individual o colectiva:** Los profesionales asignados por la respectiva Secretaría de Gobierno, o quien haga sus veces, le deberán brindar al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección la orientación en autoprotección individual y/o colectiva.

De acuerdo con la información recibida del caso, los profesionales deberán solicitar la convocatoria a una sesión del Comité Departamental de Estudio de Casos.

**Parágrafo 1º.** Será deber de las Secretarías de Gobierno municipales o departamentales verificar si después de la atención brindada a través de las medidas iniciales de protección, se logró evidenciar que el líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección ya no requiere de la adopción de medidas transitorias, caso en el cual, se hará el cierre del caso, diligenciando que la entidad disponga para dicho fin.

Cuando el líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección manifieste no estar de acuerdo con su ingreso a las medidas iniciales de protección se dejará constancia de su desistimiento en el documento que la entidad disponga para dicho fin.

**Artículo 10. Medidas transitorias.** Entiéndase por medidas transitorias aquellas cuya temporalidad y procedencia son determinadas por el Comité Departamental de Estudio de Casos, de acuerdo con los insumos suministrados por las Secretarías de Gobierno respectivas. Estas serán otorgadas al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección y su familia, en caso de ser necesario, y procederán en caso de que las medidas iniciales de protección no hayan sido suficientes.

El Comité Departamental de Estudio de Casos podrá asignar alguna de las siguientes medidas:

**1. Apoyo de arrendamiento.** Esta medida transitoria sólo se otorgará al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección cuyo núcleo familiar esté conformado por mínimo tres (3) personas. Su temporalidad será de hasta tres (3) meses, prorrogables de acuerdo con la valoración que realice el Comité Departamental de Estudio de Casos.

**2. Apoyo para alimentación a través de paquetes alimentarios y no alimentarios (bono).** Esta medida transitoria sólo se otorgará al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección cuyos ingresos se hayan visto afectados a causa del hecho

victimizante, previa valoración y remisión respectiva por parte del Comité Departamental de Estudio de Casos.

**3. Apoyo de transporte intermunicipal o interdepartamental.** Esta medida transitoria sólo se otorgará al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, en donde se identifique la necesidad de implementación, acorde con la posibilidad del riesgo evidenciado, previa valoración y remisión respectiva por parte del Comité Departamental de Estudio de Casos

**4. Apoyo de trasteo.** Solo se otorgará previa valoración y remisión respectiva por parte del Comité Departamental de Estudio de Casos, en donde se identifique la necesidad de implementación, acorde con la posibilidad del riesgo evidenciado.

**5. Solicitud de medidas a otras entidades.** El Comité Departamental de Estudio de Casos debe solicitar a la Policía Metropolitana las medidas policivas que correspondan, en virtud del artículo 218 de la Constitución Política, artículos 16 y 19 de la Ley 62 de 1993, artículos 2.4.1.2.21 y 2.4.1.2.29. del Decreto 1066 de 2015. Esta solicitud dependerá del consentimiento y voluntad del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección.

**Parágrafo 1º.** Las medidas transitorias deben ser adelantadas entre el periodo que hay entre la denuncia y la respuesta de la Unidad Nacional de Protección (UNP) que puede tardar hasta seis (6) meses, lo que implica una permanente articulación y comunicación interinstitucional con la UNP.

**Parágrafo 2º.** El Comité Departamental de Estudio de Casos podrá adoptar otras medidas transitorias, según la necesidad de implementación y situación del riesgo del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección.

**Artículo 11. Asignación de medidas transitorias.** La asignación de las medidas transitorias estará a cargo del Comité Departamental de Estudio de Casos y se otorgarán previa realización de las actividades aquí previstas:

1. Validar la necesidad de brindar las medidas descritas anteriormente, a través de los conceptos jurídico y psicológico.

2. Determinar la asistencia a familiares hasta el primer grado de consanguinidad, primer grado de afinidad o civil, de los líderes sociales, defensores de derechos humanos o población objeto de protección, indicando los motivos por los cuales se considera que se deben o no garantizar alguna medida de asistencia. Para ello deberá tenerse en cuenta el principio de familia diversa desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

3. Establecer la temporalidad de las medidas transitorias de acuerdo con el análisis específico de cada una, la cual podrá estar determinada por días, hasta máximo tres (3) meses, a partir de los cuales el Comité Departamental de Estudio de Casos debe sesionar y analizar la pertinencia de su ampliación.

Todo lo anterior deberá quedar registrado a través en el Acta de Reunión de Asignación de medidas que se cree para tal fin.

**Parágrafo 1º.** La validación para el otorgamiento de la medida transitoria de protección debe hacerse, de acuerdo con criterios y principios constitucionales como son: el principio de buena fe, poblaciones con presunción de riesgo, enfoques diferenciales, situaciones de conflicto armado no internacional, características del riesgo establecidas en la Sentencia T-719 de 2003.

**Artículo 12. Remisión de implementación de medidas transitorias.** El Comité Departamental de Estudio de Casos elaborará las remisiones para la implementación de medidas a través del formato que cree la Secretaría de Gobierno departamental.

La remisión deberá contener:

1. La necesidad de implementación de las medidas transitorias.
2. Nombres, apellidos, número de identificación del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección.
3. Lugar en donde deba ser prestada la medida transitoria de protección autorizada.
4. Las medidas transitorias autorizadas.
5. El enfoque diferencial que aplica al caso en concreto.
6. Firma de las personas que autorizaron las medidas transitorias.

**Artículo 13. Solicitud nivel del riesgo ante el comité de evaluación de riesgo y recomendación de medidas CERREM.** El Comité Departamental de Estudio de Casos realizará las siguientes gestiones ante la UNP:

1. Solicitar el inicio del estudio de nivel de riesgo.
2. De ser necesario, solicitar el trámite de emergencia.
3. Requerir al CERREM que los casos de mujeres lideresas sociales, defensoras de derechos humanos o personas objeto de protección, sean estudiados desde un enfoque de género y se adopten medidas integrales o complementarias a favor de las protegidas.

**Artículo 14. Implementación de medidas transitorias.** La Secretaría de Gobierno departamental deberá definir la disponibilidad presupuestal, tipo de medidas a implementar y modalidad de implementación, esto es, si la implementación de medidas transitorias se realizará de manera directa o a través de un operador.

Será necesario que las Gobernaciones realicen un balance del número de casos atendidos en vigencias anteriores para que definan un presupuesto estimado por vigencia para la posible implementación de medidas transitorias.

**Artículo 15. Seguimiento a las medidas transitorias.** El seguimiento a las medidas transitorias implementadas estará a cargo de la Secretaría de Gobierno departamental. Para efectuar dicho seguimiento se realizará de manera periódica una reunión en donde se revisará el avance de cada medida desde su otorgamiento.

La periodicidad de la reunión de seguimiento será cada quince (15) días y se deberán realizar las siguientes actividades.

**1. Seguimiento a la implementación de medidas transitorias.** La Secretaría de Gobierno departamental realizará el seguimiento de cada caso, teniendo en cuenta la relación existente entre la medida transitoria de protección y la remisión para su implementación. Dicho seguimiento quedará registrado en el Formato de Acta de Reunión de Seguimiento que la Secretaría de Gobierno departamental cree para tal fin.

Cuando se trate de la medida transitoria de protección de apoyo para arrendamiento, deberá llevar a cabo las verificaciones que correspondan en el sitio de residencia.

**2. Seguimiento a las remisiones y solicitudes enviadas a otras entidades.** La Secretaría de Gobierno departamental deberá realizar el seguimiento a las remisiones y solicitudes enviadas a las diferentes entidades del orden nacional y distrital.

Cuando se trate de ampliación de medidas transitorias, la Unidad Nacional de Protección, deberá realizar el seguimiento e informar su decisión al Comité Departamental de Estudio de Casos.

**3. Seguimiento financiero.** Al finalizar cada mes la Secretaría de Gobierno departamental llevará a cabo el seguimiento financiero, para ello revisará los soportes de entregas. El pago estará sujeto a dicha revisión.

**4. Informe de supervisión.** Contendrá el resultado de los seguimientos descritos en los numerales 1, 2 y 3.

**Artículo 16. Cierre del caso.** El Comité Departamental de Estudio de Casos será quien determine la terminación de las medidas transitorias, de acuerdo con la información que arroje el seguimiento del caso. Esta terminación se dará cuando:

1. Se cumpla el término de la medida transitoria. El Comité Departamental de Estudio de Casos analizará la pertinencia de ampliación si pasado el término previsto no se tiene respuesta por parte de la Unidad Nacional de Protección. De ser ampliada se informará al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección.

2. Se implementen medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección. La Unidad Nacional de Protección informa mediante oficio la aplicación de las medidas para lo cual se le informa al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección la terminación de medidas por parte de la gobernación y el municipio.

3. Se determine por parte de la Unidad Nacional de Protección que el nivel de riesgo del defensor o defensora de derechos humanos es ordinario.

4. Se presente desistimiento de estudio de nivel de riesgo por parte del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección ante la Unidad Nacional de Protección.

5. A partir del seguimiento realizado, se establezca que la persona sujeta de las medidas transitorias ejecuta conductas que implican riesgo para su vida e integridad personal sin tener en cuenta las recomendaciones de autoprotección.

6. La persona beneficiaria de las medidas transitorias no hace uso de las mismas, en un tiempo prudencial.

7. La persona beneficiaria de las medidas transitorias, ejecuta conductas punibles, contravencionales o disciplinables haciendo uso de los medios físicos y humanos dispuestos en la ruta de atención; usufructúa comercialmente los medios de atención dispuestos en su favor o causa daño intencionalmente a los medios de atención físicos y humanos asignados en el marco de la ruta de atención, para lo cual, además, se informará a las autoridades correspondientes.

8. La persona beneficiaria de la medida acude injustificadamente a lugares en donde se ponga en riesgo su seguridad.

9. La persona beneficiaria retorna a la zona de riesgo sin informar oportunamente a las autoridades.

10. La persona beneficiaria solicite la suspensión de las medidas, lo cual deberá hacerlo por escrito ante la dependencia con competencia de la Secretaría de Gobierno departamental para la implementación de la ruta de atención.

11. Al presentarse una o varias de las causales previamente descritas se dará inicio al cierre de caso, para lo cual se llevará a cabo el diligenciamiento del formato de cierre de caso que será creado por la Secretaría de Gobierno departamental.

**Artículo 17. Comité departamental de estudio de casos.** El Comité Departamental de Estudio de Casos estará conformado por cinco (5) profesionales encargados de implementar la ruta de atención, distribuidos así: dos (2) profesionales de la Secretaría de Gobierno municipal, nombrados por el alcalde; dos (2) profesionales de la Secretaría de Gobierno departamental nombrados por el gobernador; y un (1) representante delegado de la policía, designado por el Comandante de la Policía del departamento.

El Comité Departamental de Estudio de Casos deberá realizar la valoración sumaria de la situación de riesgo, amenaza o vulnerabilidad, teniendo en cuenta los insumos suministrados por los funcionarios de las Secretarías de Gobierno municipales o departamentales y, conforme a ello determinar las medidas transitorias a adoptar.

Cuando se trate de defensores de derechos humanos pertenecientes a grupos étnicos, el Comité Departamental de Estudio de Casos deberá articularse con la dependencia encargada del enfoque diferencial y asuntos étnicos de la Unidad Nacional de Protección, en aras de armonizar con las autoridades propias de las comunidades las estrategias de restablecimiento de los derechos.

**Artículo 18. Sesiones del Comité Departamental de Estudio de Casos.** El Comité Departamental de Estudio de Casos sesionará de forma ordinaria o extraordinaria. Las sesiones ordinarias serán llevadas a cabo cada quince (15) días, previa convocatoria. Las sesiones extraordinarias, se podrán convocar sin previo aviso, a petición de quien sea designado para ejercer la secretaría técnica del Comité Departamental de Estudio de Casos, cuando el grado de vulnerabilidad de alguno de los casos lo requiera.

**Artículo 19. Secretaría técnica del Comité Departamental de Estudio de Casos.** El Comité Departamental de Estudio de Casos tendrá una Secretaría Técnica, que recibirá las solicitudes de estudio de casos y convocará a sesión.

**Parágrafo 1º.** Únicamente podrá ser designado como Secretario Técnico un servidor público de nivel directivo o asesor vinculado a la Secretaría de Gobierno departamental o quien haga sus veces.

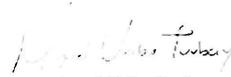
**Artículo 20. Actas del Comité Departamental de Estudio de Casos.** El Comité Departamental de Estudio de Caso deberá llevar un registro de todas sus actuaciones, para ello al finalizar cada sesión se elaborará un acta en la que se deje constancia de lo ocurrido.

**Artículo 21. Financiación de la estrategia oportuna e integral de atención.** En virtud de los principios de concurrencia y subsidiariedad, en los casos que las entidades territoriales no puedan asumir con recursos propios de libre destinación los costos derivados de la implementación de la presente estrategia, la Nación será responsable de los costos con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá el mecanismo de transferencia a cada entidad territorial conforme lo determine en sus procesos y procedimientos.

**Parágrafo 1º.** En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios deberá funcionar el Fondo para la Atención y Protección de Líderes Sociales con carácter de “fondo cuenta” financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación, que se cree para tal fin. Los recursos del Fondo se distribuirán según las necesidades reportadas por las entidades territoriales y tendrá por objetivo financiar las medidas iniciales y transitorias dispuestas en la presente ley.

**Parágrafo 2º.** El Gobierno nacional reglamentará este artículo dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 23. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Miguel Uribe Turbay  
Senador de la República



PALOMA VALENCIA LASERNA  
Senadora de la República



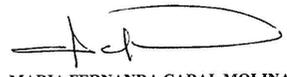
Andrés Eduardo Forero Molina  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Centro Democrático



PAOLA HOLGUÍN MORENO  
Senadora de la República



CARLOS EDWARD OSORIO  
Representante a la Cámara



MARIA FERNANDA CABAL MOLINA  
Senadora de la República de Colombia



ANDRÉS GUERRA  
Senador de la República



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS  
Senador De la República



ENRIQUE CABRALES BAQUERO  
Senador de la República



CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA  
Senador de la República



HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ  
Representante a la Cámara



CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE  
Representante Valle del Cauca



EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE  
Representante a la Cámara por Casanare  
Partido Centro Democrático



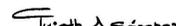
José Jaime Uscátegui Pastrana  
Representante a la Cámara por Bogotá  
D.C. Centro Democrático



Josue Alirio Barrera Rodríguez  
Senador de la República



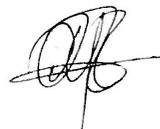
JUAN ESPINAL  
Representante a la Cámara



Yulieth Sánchez C.  
Representante a la Cámara



ESTEBAN QUINTERO CARDONA  
Senador de la República



Oscar Leonardo Villamizar Meneses  
Representante a la Cámara



HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ  
PINEDO  
Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY NÚMERO 391 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se crea una Estrategia Integral y Oportuna de Atención para garantizar la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas objeto de protección.

## I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991, estableció los fines esenciales del Estado, los deberes de garantía de derechos y los mecanismos para su protección efectiva, entre ellos y como presupuesto para el ejercicio de otros derechos fundamentales, el de mantenimiento de la convivencia pacífica y la protección de todas las personas en su vida, bienes, honra, creencias, así como la garantía de los demás derechos y libertades. Además, la Carta Política consagró la vida como un derecho fundamental inviolable, instituyó la dignidad humana y prohibió la desaparición forzada, la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Sin embargo, la Constitución de 1991 debe entenderse en el contexto amplio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de los pronunciamientos que la Comisión, y en algunos casos la Corte IDH han realizado para establecer el deber de los Estados de adecuar la normatividad interna para garantizar la seguridad en la defensa y promoción de los DDHH. Un reto normativo cuyo desarrollo es transversal a todas las ramas del poder público, pero especialmente de los funcionarios que deben ajustar sus acciones y conductas al control de convencionalidad, que no es otra cosa sino el arreglo institucional conforme a los lineamientos del Pacto de San José.

Los líderes sociales son aquellas personas que se caracterizan por la defensa de los derechos de las colectividades y que buscan desarrollar acciones encaminadas a la promoción y protección efectiva de los derechos humanos y los derechos fundamentales de los grupos o colectividades que representan y/o a sus territorios. Su trabajo es esencial para la implementación universal de los derechos y libertades fundamentales, la existencia de una democracia plena y la consolidación del Estado Social de Derecho.

En este sentido, los líderes sociales o defensores de derechos humanos se convierten en un pilar esencial para el fortalecimiento y consolidación de la democracia, ya que el objeto de su labor es el beneficio social y comunitario. Bajo este precepto, cuando se presentan impedimentos que impiden la realización efectiva de su labor en pro de la defensa y protección de los derechos fundamentales y los derechos humanos, se considera que se está presentando una afectación directa al resto de la sociedad.

Dentro de su labor, los líderes sociales también ejercen un control ciudadano necesario sobre los funcionarios públicos y las instituciones en aras de garantizar la transparencia. Ahora bien, la determinación sobre quién es una persona defensora de derechos humanos o un líder social se deriva de la declaración de la ONU de 1998, en la que se promulgó la Resolución A/RES/53/1445, la cual señaló que: "... el derecho y el deber de individuos, los grupos y las instituciones a promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales...".

De igual manera, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos ha señalado que:

"No existe una definición concreta de quién es o puede ser defensor de derechos humanos. En la Declaración sobre los defensores de derechos humanos (A/RES/53/144) se hace referencia a "los individuos, los grupos y las instituciones que contribuyen a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos" (cuarto párrafo del preámbulo).

De acuerdo con esta definición general, pueden ser defensores cualesquiera personas o grupos de personas

que se esfuercen en promover los derechos humanos, desde organizaciones intergubernamentales asentadas en las mayores ciudades del mundo, hasta individuos que trabajan en sus comunidades locales. Los defensores pueden ser de cualquier género, tener distintas edades, proceder de cualquier parte del mundo y tener cualesquiera antecedentes profesionales o de otro tipo. Es importante observar, en particular, que los defensores de derechos humanos no solo desarrollan sus actividades en ONG y organizaciones intergubernamentales, sino que, en algunos casos, también pueden ser empleados del Estado, funcionarios públicos o miembros del sector privado."

Entonces, los líderes sociales o defensores de derechos humanos son personas que promueven o procuran de cualquier forma la práctica y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas a nivel nacional o internacional.

Los esfuerzos del Estado colombiano han ido evolucionando a partir del reconocimiento de los derechos y libertades y de la relevancia del liderazgo social para la vigencia del Estado Social de Derecho, democrático y pluralista. Cabe resaltar, por ejemplo, que en Colombia existe legislación que busca la protección de los líderes sociales, como las que se relacionan a continuación:

1. Ley 418 de 1997, *por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*. En el artículo 81 de esta ley se dispuso que el Gobierno nacional podría poner en funcionamiento un programa de protección a personas, que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno.

2. Decreto 978 de 2000, *por el cual se crea el Programa Especial de Protección Integral para Dirigentes, Miembros y Sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano*.

3. Decreto 2788 de 2003, *por el cual se unifica y reglamenta el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia*.

4. Decreto 2816 de 2006, *por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones*.

5. Ley 1448 de 2011, *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*.

6. Decreto 4065 de 2011, *por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura*.

7. Decreto 4912 de 2011, *por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*.

8. Decreto 2096 de 2012, *por el cual se unifica el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano y se dictan otras disposiciones*.

9. Decreto 154 de 2017, *por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el Marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016*.

10. Decreto 1581 de 2017, *por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones.*

11. Decreto 2078 de 2017, *por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades.*

12. Decreto 2252 de 2017, *por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.*

13. Decreto 2124 de 2017, *por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*

14. Ley 1908 de 2018, *por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones.*

15. Decreto 660 de 2018, *por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones.*

16. Decreto 2137 de 2018, *por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas - “Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas. (Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales, 2010 - 2019).*

17. Decreto 1138 de 2021, *por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 2137 de 2018.*

Por su parte, la Honorable Corte Constitucional ha realizado un desarrollo jurisprudencial en aras de definir el deber de garantía, adecuación normativa y de protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos y líderes sociales. A continuación, se traen a colación las más importantes:

**Sentencia T-102 de 1993:** La Corte establece que en materia constitucional la protección del derecho a la vida incluye en su núcleo conceptual la protección contra todo acto que amenace dicho derecho, no importa la magnitud o el grado de probabilidad de la amenaza, con tal de que ella sea cierta. Así mismo, explica que la

esfera del derecho fundamental a la vida se divide en dos ámbitos de obligatorio cumplimiento para el Estado: 1) el deber de respetarla y 2) la obligación de protegerla, por consiguiente, las autoridades están doblemente obligadas a no vulnerar el derecho a la vida y a evitar que terceros lo afecten.

**Sentencia T-981 del 2001:** El Estado debe responder a las demandas de atención de manera cierta y efectiva cuando se tenga conocimiento de amenazas sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto. Así mismo, el Estado no puede incumplir con sus deberes minimizando la realidad que afecta a ciertos grupos vulnerables y que requieren de especial protección por parte de las diferentes instituciones.

En este sentido, la Corte aclaró que las autoridades gozan de autonomía para tomar las decisiones necesarias, siempre y cuando constituyan soluciones reales y efectivas. De igual manera, resalta que para poder establecer las circunstancias y decidir si hay lugar a protección especial se deben analizar factores objetivos y subjetivos teniendo en cuenta los criterios fijados por la jurisprudencia, entre los cuales encuentran; **1. La realidad de la amenaza:** se exige que la amenaza sea real, en el sentido que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y pueda ser convalidada objetivamente, lo que implica que no debe tratarse de un temor individual. **2. La individualidad de la amenaza:** se requiere que la amenaza sea individualizada; para ello es necesario que sea dirigida contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas. **3. La situación específica del amenazado:** en este criterio se deben tener en cuenta “aspectos subjetivos que rodean al peticionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, etc. Ahora bien, de manera paralela al análisis de los mencionados criterios, también es necesario analizar el escenario en que se presentan las amenazas, siendo estas las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas donde se asegura que han ocurrido las amenazas. Una vez adelantada la valoración de los factores de riesgo, es menester que la autoridad competente adopte las medidas tendientes a otorgar suficiente protección a quien es objeto de intimidaciones.

**Sentencia T-719 del 2003:** Hace referencia al ámbito constitucional de las personas que ven afectada su seguridad, producto de sus labores profesionales, políticas o sociales. Los contextos de violencia en el país hacen que se presenten casos de trasgresión y amenazas extraordinarias a la integridad de distintas poblaciones. Esto ha llevado a que el desarrollo del derecho a la seguridad personal sea una preocupación histórica, **esta sentencia representa el fallo fundacional de la línea jurisprudencial sólida sobre la materia**, al resolver el amparo impetrado por la compañera de un desmovilizado que fue asesinado pese a las amenazas conocidas en su contra y por las cuales no recibió la protección requerida a tiempo.

La Corte aclaró que el ordenamiento ampara la protección reforzada y diferenciada de las personas que enfrentan riesgos de alta intensidad. Pero, “¿Cuáles son los tipos de riesgo cubiertos por el derecho a la seguridad personal, y en qué se diferencian de los riesgos frente a los cuales operan los derechos fundamentales a la vida e integridad personal?” Para dar respuesta a este interrogante, estableció cuatro niveles de riesgo: mínimo, ordinario, extraordinario y extremo. También explicó que solo respecto de estos dos últimos niveles les asiste a las autoridades la obligación de brindar atención

y protección reforzada. Esta categorización resulta determinante “para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal”, y protegerse eficazmente el derecho a la seguridad personal.<sup>1</sup> Esta fue la escala de clasificación, con algunas diferencias conceptuales, que finalmente se plasmó en el diseño institucional de la UNP y que fue recogida, parcialmente, por el artículo 3° del Decreto 4912 de 2011, el cual, a su vez, fue compilado por el artículo 2.4.1.2.3. del Decreto 1066 de 2015.

**Sentencia T-234 del 2012:** La Corte Constitucional se pronunció sobre el concepto de seguridad de personas, grupos y comunidades como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado, además que este tiene la obligación de otorgar especial protección a los y las defensoras de derechos humanos víctimas de violencia y emplear medidas y procedimientos tendientes a evitar la revictimización. **Esta sentencia es de suma importancia** para la ratificación de la garantía de los derechos de las mujeres, pues reconoce a las defensoras de derechos humanos como sujetos de especial protección, visibilizando las múltiples vulneraciones de las que son objeto por la discriminación y violencia de género en la que se encuentran como consecuencia de la sociedad patriarcal, especialmente en el marco del conflicto armado. Por otro lado, la Corte hizo referencia a los tipos de riesgo (mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado), frente a los cuales debe protegerse el derecho a la seguridad personal, en el caso concreto es claro que en un contexto como el colombiano se constituía en un principio de razón suficiente para concluir que sobre las autoridades demandadas, recaía la obligación positiva de adoptar medidas de protección, con la única finalidad de garantizar la efectividad de sus derechos fundamentales. La Corte Constitucional concluyó que se vulnera el derecho a la vida y a la seguridad personal cuando dicha entidad omite en sus estudios de medidas de protección el contexto de violencia generalizada en contra de líderes sociales.

**Sentencia T-078 del 2013:** Concluye que especial atención merece el caso de los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, menores y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

**Sentencia T-924 del 2014:** La Corte establece que, en el caso de los líderes sociales, por la función que cumplen y por su especial papel dentro del proceso de transición política que atraviesa el país, “se encuentran en esa categoría de una amenaza mayor, en tanto al ser de alguna manera directa o indirectamente la cara visible de una comunidad u organización pueden ver afectada su integridad y seguridad personal. Por ende, tales sujetos gozan de una presunción de riesgo que solo podría ser desvirtuada por las autoridades luego de los estudios técnicos de seguridad. En efecto, los

líderes que demuestren que se encuentran en riesgo y que soliciten medidas de protección para salvaguardar sus derechos deben recibir una atención especial y una pronta respuesta por parte del Estado con la finalidad de evitar que se consume el daño. De ahí que las entidades encargadas estén obligadas a tomar en consideración, como un factor de la mayor pertinencia, la condición de sujeto de especial protección constitucional que ostenta el afectado.

**Sentencia T-707 de 2015:** Sostiene la Corte, que cuando la persona amenazada es un líder o defensor de derechos humanos, se ensancha considerablemente el espectro de derechos y principios involucrados, a tal punto que *su amenaza compromete seriamente la vigencia del sistema democrático*. Por tanto, salvaguardar la vida de los líderes sociales es una “responsabilidad inalienable del Estado”.

**Sentencia T-469 2020:** La sentencia aborda en primer lugar, la temática relacionada, con la protección a los líderes sociales y defensores de derechos humanos como imperativo del Estado Social y democrático de Derecho y en segundo lugar, los desafíos que esta población enfrenta actualmente en el país y por último el derecho a la seguridad y la vida de los líderes sociales, haciendo énfasis en las obligaciones que de allí se derivan para el Estado, puntualmente para la UNP, para esto se analizaron los criterios de apreciación de los hechos constitutivos de una amenaza para establecer la procedencia de la protección especial del Estado y se estableció que los líderes sociales gozan de una presunción de riesgo, por tanto, beneficiarios de esquemas de seguridad. Por tanto, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas de protección necesarias para proteger a aquellos individuos que se encuentren sometidos a un nivel de amenaza ordinaria y extrema. Por último, resalta que existe un deber constitucional e internacional de protección en cabeza del estado a los derechos fundamentales de defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos. La Corte reitera que salvaguardar la vida de los líderes sociales es una “responsabilidad inalienable del Estado”.

Conforme al desarrollo jurisprudencial expuesto, la Corte Constitucional ha reiterado el papel fundamental que tienen los líderes sociales en el país, pues son quienes asumen la defensa de los derechos humanos en los territorios, así mismo, protegen el medio ambiente, promueven mejoras en la educación, defienden la cultura o incluso quienes lideran procesos comunales. Estas personas son reconocidas por la comunidad como agentes positivos de cambio; y normalmente, su empoderamiento y capacidad de acción se deriva del apoyo comunitario, por lo que proteger a los líderes sociales implica proteger a la comunidad en su conjunto.

No obstante lo anterior, pese al amplio marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la protección de la vida e integridad de líderes sociales, el panorama del país es preocupante, teniendo en cuenta las cifras que se expondrán a continuación que corresponden a los asesinatos y agresiones en contra de los líderes sociales.

Según Indepaz, desde que el nuevo Gobierno llegó a la Presidencia han asesinado a 100 líderes sociales, 15 excombatientes firmantes del Acuerdo de Paz, y se han registrado 60 masacres que han cobrado la vida de 205 víctimas hasta hoy. Los asesinatos a líderes sociales se han incrementado: entre agosto y diciembre de 2022 asesinaron 72 líderes sociales, 4 personas más frente al mismo periodo de 2021, representando un aumento de 6%. Por su parte, el número de masacres no ha disminuido en los primeros meses del actual Gobierno (agosto-septiembre 2022), por el contrario, aumentó frente al mismo periodo de 2021. Asimismo, en este

<sup>1</sup> Sentencia T-719 de 2003. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Estas obligaciones fueron reiteradas en las sentencias T-750 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-411 de 2018. M. P. Carlos Bernal Pulido, T-199 de 2019. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-388 de 2019. M. P. Diana Fajardo Rivera.

mismo periodo estas masacres cobraron la vida de 127 víctimas, superando el número de víctimas de 2021 en un 7%.

De los 100 líderes sociales asesinados desde la llegada del nuevo Gobierno, 13 sucedieron en Nariño, 11 en Antioquia, 11 en Cauca, 7 en Putumayo, 6 en Bolívar, 6 en el Valle del Cauca, 6 en Chocó y en Córdoba, representando en total el 60%. Córdoba, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander y Sucre representan registraron cada uno 4 asesinatos, es decir, otro 20% del total.

Ahora bien, respecto a las agresiones en contra de líderes, de acuerdo con el último informe trimestral de julio a septiembre de 2022 del programa Somos Defensores, tuvieron lugar 182 agresiones contra defensores de derechos humanos, de las cuales el 80% de estas agresiones ocurrieron en agosto (69), y en septiembre (76). Del total de agresiones, 80 son amenazas, 25 asesinatos, 11 atentados, 3 judicializaciones, 3 desplazamientos forzados y 1 desaparición forzada.

Por lo anterior, es claro que nos encontramos en un escenario de mayores victimizaciones y agresiones en contra de quienes defienden o promueven los derechos humanos en el país, por tal razón, se hace necesario establecer un marco normativo que articule a los diferentes niveles de Gobierno para contrarrestar la evidente inobservancia en materia de garantías para el liderazgo social en el país, exacerbada tras el cambio de Gobierno.

La pasividad de la estrategia nacional, los procesos centralizados y la ausencia de medidas oportunas para la protección de los líderes sociales y defensores de derechos humanos amenazados han dificultado la protección efectiva de los mismos durante las últimas décadas, razón por la cual se requiere avanzar hacia una articulación efectiva de los diferentes niveles de Gobierno, con el fin a los desafíos actuales en materia de protección de líderes sociales. Para ello, se torna imperioso adoptar las diferentes medidas propuestas en el articulado de este proyecto de ley.

Con esta iniciativa se propone la descentralización y el fortalecimiento de la ruta de atención, respuesta y protección a los líderes sociales y defensores de derechos humanos que se encuentren en riesgo, otorgándoles responsabilidades a las entidades territoriales y haciendo más expedito el procedimiento para que desde la denuncia de la situación de riesgo se proteja la vida e integridad del líder social y su familia, para ello se pretende crear una estrategia integral y oportuna de atención, con el fin de dotar a las Gobernaciones y Alcaldías de herramientas suficientes para el direccionamiento y otorgamiento de medidas iniciales y transitorias que garanticen la protección oportuna y efectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad, la seguridad personal de líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Es de indicar que el fortalecimiento del nivel municipal y departamental de Gobierno y la profundización de la descentralización, impone un reto para las Gobernaciones, llamadas a cumplir con la función dinamizadora en la relación entre el Gobierno nacional y los municipios. En este sentido, las administraciones departamentales, están llamadas a responder desde el marco de su autonomía y en desarrollo de los principios de subsidiariedad, coordinación, concurrencia y complementariedad, contenidos en el Decreto 1066 de 2015, en lo atinente a la protección de defensores de DD. HH. y líderes sociales, por lo que a través de esta iniciativa se pretende crear un fondo cuenta para la Atención y Protección de Líderes Sociales, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación, con el fin de que las entidades

territoriales cuenten con los recursos necesarios para la implementación de la Estrategia Integral y Oportuna de Atención.

Todo lo anterior, cumple con las disposiciones establecidas en el artículo 356 de la Constitución Política en materia de descentralización de competencias y asignación de recursos suficientes a las entidades territoriales para cumplir el propósito de frenar el aumento de los asesinatos y amenazas en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos.

## II. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El objeto principal de este proyecto de ley es crear una estrategia integral y oportuna de atención que permita a los departamentos y municipios responder oportuna y eficazmente los casos de líderes sociales o defensores de derechos humanos, a través de los componentes de búsqueda activa y ruta de atención. De esta manera, se busca garantizar desde el nivel intermedio de Gobierno la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas objeto de protección.

## III. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

*Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:*

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

**ARTÍCULO 2º.** 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.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**ARTÍCULO 11.** El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

**ARTÍCULO 38.** Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

**ARTÍCULO 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

#### LEYES DE LA REPÚBLICA

**Ley 418 de 1997**, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

**Decreto 2816 de 2006**, por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones.

**Ley 1448 de 2011**, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

**Decreto 4065 de 2011**, por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura.

**Decreto 4912 de 2011**, por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.

**Decreto 2096 de 2012**, por el cual se unifica el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano y se dictan otras disposiciones.

**Decreto 154 de 2017**, por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el Marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

**Decreto 1581 de 2017**, por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones.

**Decreto 2078 de 2017**, por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades.

**Decreto 2252 de 2017**, por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.

**Decreto 2124 de 2017**, por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

**Ley 1908 de 2018**, por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones.

**Decreto 660 de 2018**, por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones.

**Decreto 2137 de 2018**, por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas - "Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas". (Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales, 2010 - 2019).

**Decreto 1138 de 2021**, por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 2137 de 2018.

#### IV. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que "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."

El presente proyecto de ley se encuentra en el marco de las bases del PND – Colombia Potencia Mundial de Vida 2022 -2022, donde la financiación de la inversión propuesta respeta los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo, según el documento presentado por el Gobierno nacional. Allí se encuentra que la Transformación 2, denominada Seguridad Humana y Justicia Social, prevé en el literal a del numeral 6 un capítulo llamado "**Prevención y protección para poblaciones vulnerables desde un enfoque diferencial, colectivo e individual**" y determina lo siguiente:

"Se actualizará la política pública en materia de prevención, seguridad y protección individual y colectiva, y se ampliará la capacidad de respuesta del Cuerpo Élite de la Policía. Asimismo, se fortalecerá y modernizará la Unidad Nacional de Protección, en el marco de las funciones que le fueron asignadas por las normas, para que pueda lograr de manera eficaz y eficiente la protección de las personas, y comunidades, y lograr así la superación de vulnerabilidades de riesgo con un enfoque diferencial. Se priorizará el fortalecimiento de capacidades organizativas para la autoprotección y denuncia de las comunidades. Estos esfuerzos, además de estar sustentados en el diálogo permanente entre autoridades, comunidades y liderazgos sociales, buscarán garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades de la población vulnerable haciendo especial énfasis en los enfoques diferenciales. Esto se puede observar en la página 69 de las bases del PND."

Asimismo, en el numeral segundo del capítulo sobre Paz Total e integral, denominado "Participación política: Apertura democrática para construir la paz", ubicado en la página 199, establece que:

"Se fortalecerán los programas de prevención y protección de poblaciones vulnerables, con especial énfasis en los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, y personas en proceso de reincorporación y sus familias. Se formularán planes interinstitucionales focalizados en los territorios, se garantizará la capacidad de respuesta del cuerpo elite de la policía y se fortalecerá la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación. Dichas estrategias requerirán el impulso y reactivación

del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, creados en el Acuerdo de Paz.”.

Ahora bien, en el numeral segundo titulado “Construcción del tejido social diverso, con garantía de derechos y sin discriminación” del subcapítulo denominado “Colombia igualitaria, diversa y libre de discriminación”, del capítulo “Actores diferenciales para el cambio”, ubicado en la página 221 de las bases del PND, establece que:

“Se reforzarán lineamientos de atención inclusiva en las Comisarias de Familia, Defensorías de Familia y la Policía Nacional. También se creará una instancia especial, en el marco del sistema de derechos humanos y protección, para el seguimiento a los casos y medidas de protección a líderes y lideresas, así como a defensoras y defensores de derechos humanos que hacen parte de la población LGBTIQ+. Se promoverán los ajustes necesarios para la garantía de derechos en centros penitenciarios y carcelarios para la población LGBTIQ+, así como centros de reacción inmediata y detención transitoria.”.

Por otro lado, dentro de las Metas trazadoras del PMI4, del literal B “Punto 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, del capítulo denominado “1. Titulado “Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo de Paz con las FARC – EP”, ubicado en la página 282 de las bases del PND, se encuentra un indicador dedicado a la disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP.

Finalmente, en la página 285 de las bases del PND, el numeral tercero denominado “Implementación del Punto 3 según Transformaciones del PND”, existe un pilar titulado “Garantías de Seguridad y lucha contra organizaciones y conductas criminales”, la cual hace referencia a la transformación de Seguridad humana y justicia social y trata sobre el fortalecimiento de la prevención y protección para la población en situación de vulnerabilidad, con especial énfasis en los líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación y sus familiares; mediante planes interinstitucionales focalizados en los territorios.

En este aspecto, en el Plan Plurianual de Inversiones del PND – Colombia Potencia Mundial de la Vida se evidencia que la transformación de Seguridad Humana y Justicia Social tiene una asignación de \$744,2 billones, fuente de donde se utilizarán los recursos para la implementación del presente proyecto de ley.

## V. CONFLICTOS DE INTERÉS

El presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente proyecto de ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

## VI. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, que responde a la necesidad de garantizar desde el nivel intermedio de Gobierno la

protección oportuna y efectiva de los derechos a la vida, libertad y seguridad de los líderes sociales, defensores de derechos humanos, y personas objeto de protección, a través de una búsqueda activa de casos y la adopción de una ruta de atención.

  
Miguel Uribe Turbay  
Senador de la República

  
PALOMA VALENCIA LASERNA  
Senadora de la República

  
Andrés Eduardo Forero Molina  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Centro Democrático

  
PAOLA HOLGUÍN MORENO  
Senadora de la República

  
CARLOS EDWARD OSORIO  
Representante a la Cámara

  
MARIA FERNANDA CABAL MOLINA  
Senadora de la República de Colombia

  
ANDRÉS GUERRA  
Senador de la República

  
CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS  
Senador De la República

  
ENRIQUE CABRALES BAQUERO  
Senador de la República

  
CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA  
Senador de la República

  
HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ  
Representante a la Cámara

  
CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE  
Representante Valle del Cauca

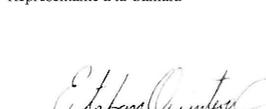
  
EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE  
Representante a la Cámara por Casanare  
Partido Centro Democrático

  
José Jaime Uscátegui Pastrana  
Representante a la Cámara por Bogotá  
D.C. Centro Democrático

  
Josue Alirio Barrera Rodríguez  
Senador de la República

  
JUAN ESPINAL  
Representante a la Cámara

  
Yulieth Sánchez C.  
Representante a la Cámara

  
ESTEBAN QUINTERO CARDONA  
Senador de la República

  
Oscar Leonardo Villamizar Meneses  
Representante a la Cámara

  
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ  
PINEDO  
Senador de la República

REPUBLICA DE COLOMBIA  
CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de Marzo del año 2023  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley  Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
 No. 391 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por Hs Miguel Uribe  
Hs Paloma Valencia, Hr Andres E. Forero, Hs Paola  
Holguin, Hr Carlos E. Oforio y otros Hs RR y HSS

SECRETARIO GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 377 - martes 25 de abril de 2023

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**Págs.**

**PROYECTOS DE LEY**

- Proyecto de ley número 389 de 2023 Cámara, por medio del cual se fortalece la prestación del servicio público esencial de bomberos, se modifica la Ley 1575 de 2012 y se dictan otras disposiciones..... 1
- Proyecto de ley número 391 de 2023 Cámara, por medio de la cual se crea una Estrategia Integral y Oportuna de Atención para garantizar la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas objeto de protección. .... 23