



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 459

Bogotá, D. C., viernes, 4 de abril de 2025

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 562 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se fortalece la extensión agropecuaria como servicio de carácter público, permanente y descentralizado y se dictan otras disposiciones.*

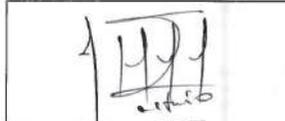
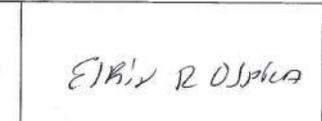
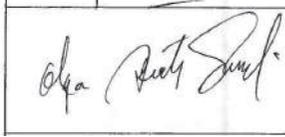
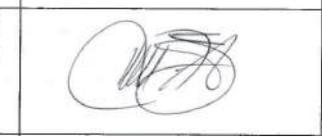
<p>Bogotá, D.C; Marzo de 2025</p> <p>Presidente <b>JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES</b> Honorable Cámara de Representantes Congreso de la República Ciudad</p> <p>Secretario <b>JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA</b> Honorable Cámara de Representantes Congreso de la República Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Presentación del Proyecto de Ley Nro. _____: <b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE LA EXTENSIÓN AGROPECUARIA COMO SERVICIO DE CARÁCTER PÚBLICO, PERMANENTE Y DESCENTRALIZADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p>En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1º de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley <b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE LA EXTENSIÓN AGROPECUARIA COMO SERVICIO DE CARÁCTER PÚBLICO, PERMANENTE Y DESCENTRALIZADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b>, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ</b> Representante a la Cámara Congreso de la República Partido Alianza Verde</p>	<p style="text-align: center;"><b>CONTENIDO</b></p> <table border="0"><tr><td>1. ARTICULADO.</td><td style="text-align: right;">3</td></tr><tr><td>2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</td><td style="text-align: right;">9</td></tr><tr><td>  2.1. Presentación y síntesis del proyecto</td><td style="text-align: right;">9</td></tr><tr><td>  2.2. Contenido del proyecto</td><td style="text-align: right;">9</td></tr><tr><td>  2.3. Antecedentes Legislativos</td><td style="text-align: right;">10</td></tr><tr><td>  2.4. Justificación</td><td style="text-align: right;">11</td></tr><tr><td>    2.4.1. Sector Agropecuario</td><td style="text-align: right;">11</td></tr><tr><td>    2.4.2. Extensión agropecuaria</td><td style="text-align: right;">13</td></tr><tr><td>    2.4.3. EPSEAS habilitadas con corte a 31 de diciembre de 2024.</td><td style="text-align: right;">15</td></tr><tr><td>  2.5. Marco Normativo, Jurisprudencial sobre la materia a legislar</td><td style="text-align: right;">17</td></tr><tr><td>3. CONFLICTOS DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5 DE 1992</td><td style="text-align: right;">23</td></tr><tr><td>4. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL.</td><td style="text-align: right;">25</td></tr><tr><td>5. FUENTES CONSULTADAS (BIBLIOGRAFÍA, WEBGRAFÍA)</td><td style="text-align: right;">28</td></tr></table>	1. ARTICULADO.	3	2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	9	2.1. Presentación y síntesis del proyecto	9	2.2. Contenido del proyecto	9	2.3. Antecedentes Legislativos	10	2.4. Justificación	11	2.4.1. Sector Agropecuario	11	2.4.2. Extensión agropecuaria	13	2.4.3. EPSEAS habilitadas con corte a 31 de diciembre de 2024.	15	2.5. Marco Normativo, Jurisprudencial sobre la materia a legislar	17	3. CONFLICTOS DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5 DE 1992	23	4. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL.	25	5. FUENTES CONSULTADAS (BIBLIOGRAFÍA, WEBGRAFÍA)	28
1. ARTICULADO.	3																										
2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	9																										
2.1. Presentación y síntesis del proyecto	9																										
2.2. Contenido del proyecto	9																										
2.3. Antecedentes Legislativos	10																										
2.4. Justificación	11																										
2.4.1. Sector Agropecuario	11																										
2.4.2. Extensión agropecuaria	13																										
2.4.3. EPSEAS habilitadas con corte a 31 de diciembre de 2024.	15																										
2.5. Marco Normativo, Jurisprudencial sobre la materia a legislar	17																										
3. CONFLICTOS DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5 DE 1992	23																										
4. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL.	25																										
5. FUENTES CONSULTADAS (BIBLIOGRAFÍA, WEBGRAFÍA)	28																										

<p><b>1. ARTICULADO.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY _____ DE 2025</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE LA EXTENSIÓN AGROPECUARIA COMO SERVICIO DE CARÁCTER PÚBLICO, PERMANENTE Y DESCENTRALIZADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA,</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente ley tiene como objeto complementar las disposiciones normativas relacionadas con el servicio de extensión agropecuaria en municipios y distritos, con el fin de robustecer la participación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) y los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA) en el acompañamiento integral, oportuno y permanente a los productores agropecuarios, promoviendo su productividad, sostenibilidad y competitividad.</p> <p><b>ARTÍCULO 2.</b> Modifíquese el artículo 32 de la Ley 1876 de 2017, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 32. ENTIDADES PRESTADORAS.</b> Las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) podrán ser, en primer lugar, las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) y los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA), quienes tendrán prioridad en la prestación del servicio, si cumplen con los requisitos de habilitación establecidos en la presente ley.</p> <p>Así mismo, podrán ser entidades prestadoras gremios agropecuarios, empresas privadas o de naturaleza mixta, asociaciones de profesionales, universidades y demás instituciones de educación superior, Agencias de Desarrollo Local (ADL), entidades sin ánimo de lucro, colegios agropecuarios, cooperativas, organizaciones o asociaciones de productores, entre otros que tengan por objeto la prestación del servicio de extensión o asistencia técnica agropecuaria, consorcios o uniones temporales entre los tipos de actores anteriormente descritos, siempre que estos cumplan los requisitos de habilitación.</p> <p><b>ARTÍCULO 3.</b> Adiciónese tres párrafos al artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 33. HABILITACIÓN DE ENTIDADES PRESTADORAS.</b> Para garantizar la calidad en la prestación del servicio de extensión agropecuaria toda Epsea deberá registrarse y cumplir los requisitos que para ello disponga la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). El registro y los requisitos se orientarán a garantizar que estas cumplan</p>	<p>como mínimo los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Idoneidad del recurso humano, formación profesional y desarrollo de competencias.</li> <li>2. Experiencia relacionada con la prestación del servicio.</li> <li>3. Capacidades para desarrollar los planes de extensión agropecuaria - PDEA, según los enfoques establecidos para los mismos, de acuerdo con el artículo 25 de la presente ley.</li> <li>4. Vínculo comprobable con organizaciones de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación.</li> <li>5. Capacidad financiera.</li> <li>6. Constitución y situación legal conforme.</li> </ol> <p>La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) reglamentará los requisitos de que trata el presente artículo, habilitará las Epsea, publicará y actualizará el registro correspondiente.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> En ningún caso podrán exigirse a las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) y a los Comités de Productores Gremialmente Asociados (CPGA) requisitos más estrictos o rigurosos para su habilitación como Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) que aquellos exigidos a otras entidades prestadoras del servicio.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> El personal que integre una EPSEA deberá acreditar formación en áreas agropecuarias o afines al sector agropecuario, medioambiental o pesquero.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Para su habilitación, la EPSEA deberá acreditar que el personal mínimo exigido cuenta con una vinculación laboral o contractual vigente.</p> <p><b>ARTÍCULO 4.</b> Adiciónese un párrafo segundo al artículo 35 de la Ley 1876 de 2017, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 35. SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN DE EPSEAS.</b> Los municipios seleccionarán y contratarán, individual o colectivamente, a la o las EPSEA que prestarán el servicio de extensión agropecuaria en su territorio. Para ello deberán aplicar los siguientes requisitos, sin perjuicio de lo contemplado en la Ley 80 de 1993 y demás normas aplicables:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que exista convenio o contrato de asociación entre los municipios, o los municipios y el departamento para adelantar el proceso de selección y contratación de la o las Epseas de manera colectiva, cuando así se convenga.</li> <li>2. Que se encuentren en la lista de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) habilitadas, publicado por la Agencia de Desarrollo Rural.</li> <li>3. Que la oferta del servicio responda adecuadamente a las demandas y requerimientos, plasmados en el PDEA a ejecutar. Para lo cual deberá contar con visto bueno del Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural (CONSEA) o el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, cuando la propuesta aplique a un solo municipio.</li> </ol>
<p>4. Que los procesos de seguimiento y evaluación de que trata el Capítulo IV del presente título den cuenta de su calidad en la prestación de los servicios de extensión agropecuaria.</p> <p>5. Que no se encuentran sancionadas de conformidad con el Capítulo V del presente título.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural estarán facultados para contratar Epseas que presten el servicio público de extensión agropecuaria de conformidad con lo dispuesto en la presente ley. El presente artículo se reglamentará dentro de los primeros seis meses de entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> En los procesos de licitación pública, concursos de méritos y selección abreviada de menor cuantía, se otorgará un puntaje adicional entre el uno por ciento (1%) y el cinco por ciento (5%) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones a los proponentes que estén conformados por Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) o por Comités de Productores Gremialmente Asociados (CPGA).</p> <p><b>ARTÍCULO 5.</b> Adiciónese un párrafo 4 al artículo 38 de la Ley 1876 de 2017, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 38. UNIDADES MUNICIPALES DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA.</b> Los municipios y distritos podrán crear Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata), dentro de su estructura administrativa, para la participación en la planeación y/o prestación del servicio de extensión agropecuaria, acompañamiento a productores, ejecución de proyectos agropecuarios y de desarrollo rural, articulación institucional, apoyo logístico al sector, levantamiento de información, y demás actividades relacionadas con su naturaleza.</p> <p>Las Umata podrán prestar el servicio de extensión agropecuaria en los términos del presente Capítulo, y sin perjuicio de los servicios que tuvieran a cargo.</p> <p>Los municipios asegurarán la asignación presupuestal para el funcionamiento y fortalecimiento progresivo de las Umata en términos de equipo técnico, capacitación del recurso humano, medios tecnológicos, infraestructura y otros medios como el transporte y la logística, con el fin de garantizar la calidad y oportunidad de los servicios y la ejecución pertinente y oportuna de sus funciones.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Para ser funcionario de la Umata se exigirán como requisitos ser profesional en el área de agronomía, veterinaria, zootecnia, biología, ingeniería forestal o agroalimentaria, administración agropecuaria, tecnología agropecuaria, técnico agropecuario, bachiller agropecuario y profesiones afines con el sector agropecuario, medio ambiental y pesquero. Su vinculación se hará de acuerdo a las normas de carrera administrativa.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Para ser Director de Umata es obligatorio acreditar título profesional y tarjeta profesional en áreas agropecuarias o en profesiones afines con el sector agropecuario, medio ambiente o pesquero, así como una experiencia en el sector agropecuario, medio ambiente o pesquero no menor de tres (3) años.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Los territorios indígenas podrán constituir las Unidades de Asistencia</p>	<p>Técnica Agropecuaria, Umatas según los usos y costumbres de las comunidades</p> <p><b>PARÁGRAFO 4.</b> Para la habilitación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) como Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEAS), el recurso humano requerido podrá ser proveído por personal de la administración municipal correspondiente, siempre que cumpla con los requisitos de idoneidad, formación profesional y desarrollo de competencias establecidos en la presente ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 6.</b> Modifíquese el párrafo 3 del artículo 40 de la Ley 1876 de 2017, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 40. CENTROS PROVINCIALES DE GESTIÓN AGROEMPRESARIAL (CPGA).</b> Los municipios podrán asociarse o autorizar la asociación de las Umata, como respuesta a las demandas identificadas por provincia, cuenca, subregión o cualquier otro tipo de organización territorial dentro de un departamento, e incluso en relación con otros departamentos; dicha asociación se podrá dar para la participación en la planeación y/o prestación del servicio de extensión agropecuaria, acompañamiento a productores, ejecución de proyectos agropecuarios, articulación institucional, apoyo logístico del sector, levantamiento de información y demás actividades que promuevan el desarrollo agropecuario y rural.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Los CPGA estarán conformados por los municipios que voluntariamente se asocien, haciendo constar su voluntad en el correspondiente convenio de asociación y en los estatutos que determinen la forma y condiciones de operación de tales centros. Lo anterior supone la supresión de las Umata para evitar la duplicidad de funciones.</p> <p>Los municipios asegurarán la asignación presupuestal para el funcionamiento y fortalecimiento progresivo del CPGA en términos de equipo técnico, capacitación del recurso humano, medios tecnológicos, infraestructura y otros medios como el transporte y la logística, con el fin de garantizar la calidad y oportunidad de los servicios y la ejecución pertinente y oportuna de sus funciones. En el manejo de los recursos, el CPGA observará los principios del sistema presupuestal, contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y los contratos que celebren, se sujetarán a las normas sobre contratación administrativa.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Las Secretarías Departamentales de Agricultura, o quien haga sus veces, tendrán la responsabilidad de coordinar la constitución, operación y consolidación de los CPGA.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Para ser funcionario o director de CPGA aplican los mismos requisitos de los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 38 de la presente ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO 4.</b> Los recursos destinados para los CPGA no serán considerados como gastos de funcionamiento de los señalados en la Ley 617 de 2000</p> <p><b>ARTÍCULO 7. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL:</b> Autorícese al Gobierno Nacional y a los entes territoriales para incorporar dentro de sus presupuestos, en concordancia con la disponibilidad fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, las partidas presupuestales necesarias para fortalecer la participación de las Unidades</p>

Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) y los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA) en el acompañamiento integral, oportuno y permanente a los productores agropecuarios, promoviendo su productividad, sostenibilidad y competitividad.

**ARTÍCULO 8. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ  
Representante a la Cámara  
Congreso de la República  
Partido Alianza Verde

**2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**2.1. Presentación y síntesis del proyecto**

La presente iniciativa legislativa consta de ocho artículos, incluido el de vigencia, y tiene como propósito fundamental robustecer la participación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) y los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA) en el acompañamiento integral, oportuno y constante a los productores agropecuarios, promoviendo su productividad, sostenibilidad y competitividad en su calidad de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA).

Para comprender la esencia de este proyecto de ley, es necesario definir la extensión agropecuaria como un servicio público descentralizado, a cargo de municipios y distritos, que abarca un acompañamiento integral enfocado en la capacitación, transferencia de conocimientos y el fortalecimiento de competencias de los productores agropecuarios. Su objetivo primordial es mejorar la competitividad, la sostenibilidad y de manera decisiva, contribuir a la seguridad alimentaria. Este servicio es prestado por las EPSEA, habilitadas por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), sin que esto limite la naturaleza diversa de las entidades u organizaciones que lo ofrecen<sup>1</sup>.

Según la normativa vigente, las EPSEA pueden incluir UMATA, CPGA, gremios agropecuarios, empresas, universidades, cooperativas y otras organizaciones, siempre que cumplan con los requisitos de habilitación. Además, estas entidades pueden operar mediante consorcios o uniones temporales entre diversos actores del sector.

De acuerdo con el registro oficial consolidado por ADR al 31 de diciembre de 2024, se identificaron 247 EPSEA habilitadas a nivel nacional<sup>2</sup>. Sin embargo, resulta alarmante que sólo 15 de ellas, es decir, el 6%, corresponden a secretarías de agricultura, lo que revela una notable concentración del servicio en entidades de diversa naturaleza.

A partir de estos datos, se concluye que, para asegurar una cobertura integral en todos los municipios del país, cada EPSEA habilitada estaría encargada de atender entre cuatro y cinco municipios, lo cual representa un reto considerable en términos de capacidad operativa y eficiencia en la prestación del servicio de extensión agropecuaria.

Con los ajustes contemplados en este proyecto de ley, se erige un marco normativo que otorga preeminencia a UMATA y CPGA como Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA), asegurando su protagonismo en el acompañamiento a los productores. Para ello, se establecen condiciones equitativas y razonables para su registro, evitando requisitos desproporcionados en comparación con otras entidades y garantizando la idoneidad del personal. Asimismo, se confiere una ventaja competitiva mediante la asignación de puntaje adicional en los procesos de selección, fortaleciendo su presencia en la prestación del servicio. Se impulsa su crecimiento progresivo a través de recursos técnicos, capacitación y apoyo

<sup>1</sup> Ley 1876 de 2017. "Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones", artículo 24. Disponible en: [http://www.secretariasecundario.gov.co/sanado/basedoc/ley\\_1876\\_2017.html#f1](http://www.secretariasecundario.gov.co/sanado/basedoc/ley_1876_2017.html#f1)

<sup>2</sup> AGENCIA DE DESARROLLO RURAL. Registro de entidades prestadoras del servicio de extensión agropecuaria-EPSEA habilitadas, con corte a 31 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2024/12/REGISTRO-DE-EPSEA-HABILITADAS-31122024.pdf>

logístico, posibilitando la integración de personal municipal que cumpla con los requisitos exigidos. Finalmente, se facilita la inclusión de recursos en los presupuestos nacionales y territoriales, consolidando la participación de UMATA y CPGA en la extensión agropecuaria y reafirmando su papel esencial en el desarrollo del sector.

El incremento en el número de UMATA y CPGA habilitadas como EPSEA conlleva múltiples beneficios: mejora la cobertura y calidad del servicio, brindando asistencia técnica más cercana y especializada a los productores rurales; fomenta el desarrollo y la capacitación del personal local, lo que facilita la integración de recursos humanos municipales altamente capacitados; promueve la competitividad de estas entidades al ofrecerles mayores oportunidades en los procesos de selección, fortaleciendo su capacidad para brindar servicios más eficientes; asegura el acceso a recursos financieros mediante su inclusión en los presupuestos nacionales y territoriales, garantizando su sostenibilidad; y, finalmente, impulsa el desarrollo progresivo del sector agropecuario, aumentando la productividad, competitividad y el crecimiento económico del país.

**2.2. Contenido del proyecto**

El Proyecto de Ley consta de 8 artículos con los siguientes temas:

- **Artículo 1°. Objeto.** Fortalecer el servicio de extensión agropecuaria en municipios y distritos, asegurando una participación más activa de las UMATA y los CPGA en el acompañamiento integral a los productores, con el objetivo de mejorar su productividad, sostenibilidad y competitividad.
- **Artículo 2°. Entidades Prestadoras:** Se establece que las UMATA y los CPGA tendrán prioridad como Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA), siempre que cumplan los requisitos de habilitación. Además, se permite que otras entidades, como gremios agropecuarios, empresas privadas, universidades y organizaciones del sector, también puedan prestar el servicio si cumplen con los requisitos establecidos.
- **Artículo 3°.** Se adicionan 3 párrafos al artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, por medio de los cuales en el registro y los requisitos para habilitación de EPSEA se establecen condiciones equitativas y requisitos específicos que aseguren una participación más activa de las UMATA y los CPGA; para ello:
  - Las UMATA y los CPGA no deberán cumplir requisitos más estrictos que otras entidades prestadoras del servicio.
  - El personal de la EPSEA debe contar con formación en áreas agropecuarias, medioambientales o pesqueras.
  - La EPSEA debe demostrar que su personal mínimo cumple con una vinculación laboral o contractual vigente.
- **Artículo 4°.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como la Agencia de Desarrollo Rural y Los municipios deben seleccionar y contratar EPSEA cumpliendo requisitos de habilitación, planificación y calidad. La modificación propuesta pretende que en los procesos de selección, se otorgará un puntaje adicional a proponentes conformados por UMATA o CPGA.
- **Artículo 5°.** Refuerza la importancia de las UMATA en la prestación del servicio de extensión agropecuaria, asegurando su fortalecimiento progresivo mediante recursos técnicos, capacitación y logística. La modificación propuesta busca ampliar la capacidad operativa de las UMATA, permitiendo que el recurso humano requerido para ser EPSEA pueda ser proveído por personal de la administración municipal, siempre que

cumpla con los requisitos de idoneidad, formación profesional y desarrollo de competencias establecidos en la presente ley.

- **Artículo 6°.** Se permite la asociación de municipios para mejorar la extensión agropecuaria a través de los CPGA. La modificación propuesta está relacionada con los requisitos para ser funcionario o director de la CPGA.
- **Artículo 7° Disponibilidad Presupuestal:** Se autoriza al Gobierno Nacional y a los entes territoriales a incluir en sus presupuestos, según la disponibilidad fiscal, los recursos necesarios para fortalecer la participación de las UMATA y los CPGA en el acompañamiento integral a los productores agropecuarios, con el objetivo de mejorar su productividad, sostenibilidad y competitividad.
- **Artículo 8° Vigencia.**

**2.3 Antecedentes Legislativos**

A continuación se enuncia una iniciativa de ley que ha contribuido a la constitución de un antecedente legislativo, que ha redundado en el fortalecimiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria.

- **Proyecto de Ley No 098-2024 de Cámara: "POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECEN LAS UNIDADES MUNICIPALES DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA - UMATA, EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL MODIFICADO POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LAS UNIDADES MUNICIPALES DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA - UMATA, EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL"**
  - **Autores:** H.S. Diela Liliana Solarte Benavides, H.S. Soledad Tamayo Tamayo H.R. Julio Roberto Salazar Pérdomo
  - **Objeto:** El proyecto de ley tiene por objeto fortalecer las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) y/o quien haga sus veces en todo el territorio nacional, con el fin de mejorar la eficiencia y efectividad de la asistencia técnica prestada a los pequeños y medianos productores agropecuarios, e implementar la articulación de estudiantes pertenecientes a instituciones de educación superior reconocidas por el Ministerio de Educación y aprendices del SENA a través de pasantías y/o prácticas académicas.
  - **Legislatura:** 2024-2025
  - **Comisión:** Quinta Constitucional Permanente.
  - **Estado:** Aprobado en primer debate y ya cuenta con ponencia para segundo debate.

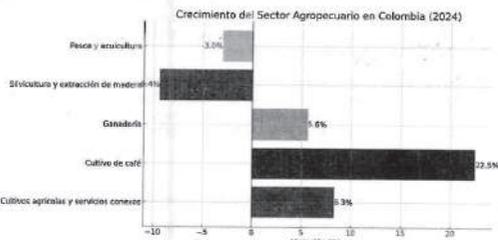
**2.4. Justificación**

**2.4.1. Sector Agropecuario**

El Informe Nacional de Competitividad 2022-2023<sup>3</sup>, elaborado por el Consejo Privado de Competitividad con base en un estudio de Maros Ivanic y Will Martín, destaca que el sector agropecuario es una oportunidad clave para cerrar brechas socioeconómicas y mejorar la calidad de vida en las zonas rurales, especialmente en países en desarrollo. Además, resalta que un incremento del 1% en el PIB agropecuario tiene el doble de impacto en la reducción de la pobreza en comparación con sectores como la industria o los servicios, lo que confirma su papel estratégico en el crecimiento económico y la equidad social.

En Colombia, el sector agropecuario ha sido históricamente un pilar del desarrollo económico, desempeñando un papel esencial en la generación de ingresos, empleo, sostenibilidad y seguridad alimentaria. Su impacto es evidente en diversos indicadores:

En 2024, las actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca registraron un crecimiento del 8,1%<sup>4</sup>, aportando 0,8 puntos porcentuales al Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Este dinamismo estuvo impulsado, en gran medida, por un extraordinario crecimiento del 22,5% en el cultivo permanente de café, seguido de un aumento del 8,3% en las actividades agrícolas y pecuarias, y un 5,6% en ganadería. Sin embargo, en contraste con estos resultados positivos, la silvicultura y extracción de madera sufrió una contracción del 9,4%, mientras que la pesca y acuicultura decreció en un 3,0%, evidenciando los retos que aún enfrenta el sector en ciertas áreas productivas.



Fuente: Elaboración propia teniendo en cuenta boletín técnico, Producto Interno Bruto Trimestral (PIB\_T) IV trimestre de 2024pr generado por el DANE

<sup>3</sup> CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. Informe Nacional de Competitividad 2022-2023, página 5, disponible en: [https://competitiva.com.co/wp-content/uploads/2022/11/CPC\\_INCO\\_2022\\_Produktividad-agropecuaria.pdf](https://competitiva.com.co/wp-content/uploads/2022/11/CPC_INCO_2022_Produktividad-agropecuaria.pdf)

<sup>4</sup> DANE. boletín técnico, Producto Interno Bruto Trimestral (PIB\_T) IV trimestre de 2024pr. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/bolet-PIB-IVtrim2024.pdf>

**Exportaciones agropecuarias en auge:** Según información de ANALDEX<sup>5</sup>, Las exportaciones de productos agropecuarios, alimentos y bebidas alcanzaron un valor de USD 11.491,8 millones en 2024, reflejando un incremento del 14% respecto al año anterior. Este aumento fue impulsado por productos como legumbres y frutas (32,3%), café, té, cacao y especias (21,1%), flores (11,7%) y productos lácteos y huevos de aves (123,9%), mientras que las ventas de aceites y grasas vegetales (-7,8%), azúcar y miel (-3,9%) y pescado (-13,7%) disminuyeron.

**Generación de empleo:** De acuerdo con información publicada por el DANE, la actividad agropecuaria, que engloba la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, se erigió como un pilar fundamental del empleo nacional, al generar 3.151 mil puestos de trabajo durante 2024. Esta cifra representó el 13,3%<sup>6</sup> del total de la población ocupada en el país, que ascendió a 23.621 mil personas, consolidando así su papel estratégico en la dinámica laboral y económica.

**Desigualdad y pobreza rural:** Según el comunicado de prensa del DANE del 16 de julio de 2024<sup>7</sup>, la pobreza en las zonas rurales de Colombia sigue siendo alarmantemente elevada, alcanzando un 41,2%, una cifra considerablemente superior al 30,6% registrado en las áreas urbanas durante el año 2023. Está marcada disparidad subraya la imperiosa necesidad de implementar estrategias focalizadas y estructurales que impulsen el desarrollo del campo, garanticen mayores oportunidades para las comunidades rurales y reduzcan la brecha socioeconómica que persiste con respecto a los centros urbanos.

**Seguridad alimentaria en riesgo:** De acuerdo con el informe SOFI 2024<sup>8</sup>, entre 2021 y 2023, el 4,2% de la población colombiana (2,2 millones de personas) sufrió subalimentación, mientras que la inseguridad alimentaria moderada o grave afectó al 30,7% (16,3 millones de personas), ubicándose por debajo del promedio regional, pero por encima del mundial. En 2022, el costo de una dieta saludable fue de 4,13 dólares diarios por persona, lo que dejó al 36,6% de la población sin acceso a una alimentación adecuada.

Al respecto Michela Espinosa<sup>9</sup>, experta de la FAO en Colombia, destacó la "necesidad de implementar políticas integrales que mejoren el acceso físico y económico a alimentos saludables. Esto implica combinar asistencia alimentaria inmediata con estrategias a mediano y largo plazo, enfocadas en fortalecer la producción local, reducir desperdicios y dinamizar los mercados".

<sup>5</sup> ASOCIACIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (ANALDEX). Informe mensual de exportaciones colombianas diciembre de 2024. Disponible en: [https://analdex.org/2025/02/11/informe-mensual-de-exportaciones-colombianas-diciembre-dic-2024/?utm\\_source=chatgpt.com](https://analdex.org/2025/02/11/informe-mensual-de-exportaciones-colombianas-diciembre-dic-2024/?utm_source=chatgpt.com)

<sup>6</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEH). Diciembre de 2024. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEH/Bolet-GEH-dic2024.pdf>

<sup>7</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Comunicado de prensa, Bogotá, julio 16 de 2024. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bo-PM-2024.pdf>

<sup>8</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). Las cifras del hambre se mantienen persistentemente altas por tres años consecutivos, mientras se agravan las crisis mundiales; informe de la ONU. Disponible en: <https://www.fao.org/colombia/noticias/tema/tema-eventos/es/c/1708009/>

<sup>9</sup> *Ibid.*

**Uso de suelo:** según la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2019<sup>10</sup>, la ganadería ocupa el 77,9% del territorio, en contraste con el 9,2% destinado a la agricultura. Los bosques representan el 10,3%, mientras que otros usos, como infraestructura y cuerpos de agua, suman el 2,6%. Estos datos reflejan la importancia de la planificación territorial para equilibrar la producción agropecuaria con la sostenibilidad ambiental.

**2.4.2. Extensión agropecuaria**

Con la descentralización política y administrativa del país, la responsabilidad del servicio de asistencia técnica agropecuaria, regulado por el Decreto Ley 077 de 1987 "Por el cual se expide el estatuto de descentralización en beneficio de los municipios", fue transferida a los municipios. Para su ejecución, se crearon las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), las cuales comenzaron a operar en 1991, cuando se estableció el marco normativo para la prestación del servicio enfocado en pequeños y medianos productores<sup>11</sup>.

Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) fueron creadas con el propósito de brindar asesoría y acompañamiento técnico a los pequeños y medianos productores rurales, así como de orientar el desarrollo del sector agropecuario conforme a sus potencialidades y limitaciones. Su función era promover la productividad, sostenibilidad e innovación en el campo, garantizando el acceso a asistencia técnica especializada y contribuyendo al fortalecimiento de la economía rural en el marco de las políticas públicas agropecuarias.

En el año 2000, con la promulgación de la Ley 607, se modificó la creación, funcionamiento y operación de las UMATA, y se reglamentó la Asistencia Técnica Directa Rural en el marco del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Posteriormente, en 2002, el Decreto 3199 reguló la prestación del Servicio Público Obligatorio de Asistencia Técnica Directa Rural, y en 2003, la Resolución 00020 estableció los requisitos para la acreditación de Entidades Prestadoras del Servicio de Asistencia Técnica Directa Rural.<sup>12</sup>

Como resultado de la Ley 607 de 2000, la coordinación de la Asistencia Técnica Agropecuaria quedó a cargo de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA), y el Sistema Nacional de Tecnología Agropecuaria fue reemplazado por el Sistema Nacional de Tecnología. Como consecuencia, las UMATA fueron objeto de modificaciones estructurales o, en algunos casos, suprimidas, redefiniendo el esquema de asistencia técnica agropecuaria en el país<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Encuesta nacional agropecuaria (ENA), información 2019. disponible en: (DANE) [https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuaria/encuesta-nacional-agropecuaria-ena?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuaria/encuesta-nacional-agropecuaria-ena?utm_source=chatgpt.com)

<sup>11</sup> MUNICIPIO DE DIBULLA. Plan de Acción 2012- para la asistencia técnica agropecuaria, página 3. disponible en: <https://repositorio.cdm.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/21774/2/25985-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>12</sup> MUNICIPIO DE DIBULLA. Plan de Acción 2012- para la asistencia técnica agropecuaria, página 6. disponible en: <https://repositorio.cdm.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/21774/2/25985-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>13</sup> *Ibid.*

El servicio de asistencia técnica agropecuaria, prestado por las UMATA, tenía carácter público y obligatorio, dirigido especialmente a pequeños y medianos productores rurales. Aunque la ley no especificaba su gratuidad, en la práctica no generaba costos directos para los beneficiarios, ya que su financiación provenía de recursos públicos de municipios, departamentos y la Nación. Sin embargo, la normativa permitía la contratación de entidades públicas, privadas o mixtas, lo que podría generar costos dependiendo del modelo de financiación adoptado por cada municipio.

En 2017, la Ley 1876 derogó expresamente la Ley 607 de 2000 y creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), estableciendo un marco integral para la investigación, desarrollo tecnológico y extensión agropecuaria en Colombia. Asimismo, transformó el enfoque de la Asistencia Técnica Directa Rural hacia un modelo más amplio de Extensión Agropecuaria, articulando a los diferentes actores del sector para fomentar la innovación y el desarrollo sostenible.

La responsabilidad de la prestación del servicio público de extensión agropecuaria recae en municipios y distritos, quienes deben armonizar sus acciones con otros municipios y el departamento correspondiente, consolidándose en el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA). Este servicio debe ser prestado exclusivamente por EPSEA habilitadas, sin perjuicio de que estas sean de diversa naturaleza.

Sin embargo, la Ley 1876 de 2017 redefinió el papel de las UMATA, estableciendo que para seguir prestando el servicio de extensión agropecuaria debían transformarse en EPSEA habilitadas por la AADR, permitiéndoles ampliar su ámbito de acción más allá de su jurisdicción municipal original. No obstante, las UMATA han enfrentado múltiples desafíos en este proceso, especialmente en comparación con otras entidades que buscan ser habilitadas como EPSEA, entre ellos:

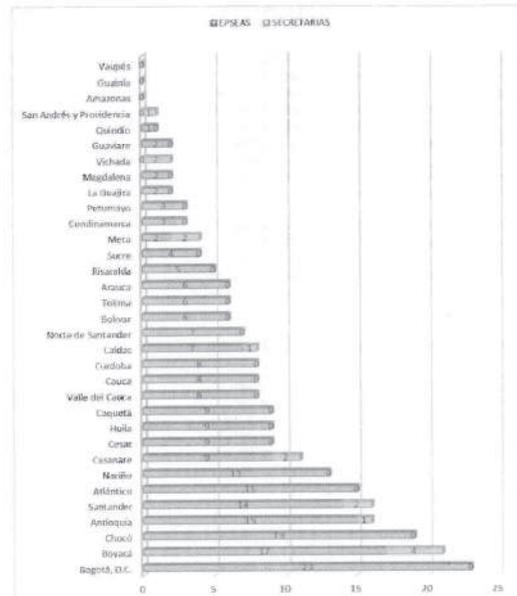
- 1. Requisitos de habilitación.** Para convertirse en EPSEA, las UMATA deben cumplir con una serie de requisitos establecidos por la AADR, los cuales incluyen la presentación de documentación específica, la demostración de capacidad financiera, la acreditación de experiencia relevante y la existencia de vínculos con organizaciones de formación y tecnología. Sin embargo, al revisar las resoluciones relacionadas, se evidenció que en lo referente a recurso humano, formación profesional, experiencia y desarrollo de competencias, las UMATA enfrentan exigencias más estrictas que las impuestas a otras EPSEA de distinta naturaleza, lo que las coloca en desventaja.
- 2. Vinculación del personal:** Las UMATA deben demostrar que el personal mínimo exigido cuenta con una vinculación laboral o contractual vigente. En contraste, otras entidades que buscan habilitarse como EPSEA pueden cumplir este requisito no solo mediante vinculación laboral o contractual, sino también a través de la figura de socio o asociado dentro de la entidad. Esta diferencia normativa desde la resolución, genera una desventaja para las UMATA, al imponerles requisitos más estrictos en comparación con otras entidades que aspiran a la misma habilitación.
- 3. Capacitación y Competencias del Personal.** La ley exige que el personal de las UMATA cuente con formación profesional en áreas específicas, cumpliendo con el mínimo requerido para ser habilitadas como EPSEA. Sin embargo, debido a restricciones presupuestales, no siempre es posible contratar exclusivamente personal vinculado laboral o contractualmente. Por ello, es fundamental que las UMATA puedan

suplir estos cargos con personal del ente territorial, garantizando su capacidad operativa y evitando una desventaja frente a otras entidades.

4. **Capacidad financiera y recursos limitados.** Para su habilitación, las UMATA deben demostrar solvencia financiera mediante una certificación del ordenador del gasto, acreditando la existencia de un rubro de inversión para extensión agropecuaria y/o asistencia técnica. Sin embargo, muchas UMATA operan con presupuestos restringidos, lo que limita su capacidad para invertir en infraestructura, capacitación y recursos esenciales. Además, los recursos asignados a la extensión agropecuaria se destinan principalmente a la contratación de personal, dejando sin financiamiento a las actividades complementarias que una EPSEA debe desarrollar para garantizar una prestación integral del servicio.
5. **Cumplimiento de procedimientos administrativos.** El proceso de habilitación implica cumplir con trámites administrativos rigurosos, como la presentación de formularios, certificaciones y documentos en plazos específicos. La falta de experiencia en estos procedimientos o la ausencia de personal capacitado en gestión administrativa puede generar retrasos o impedir la habilitación de las UMATA.

**2.4.3. EPSEAS habilitadas con corte a 31 de diciembre de 2024.**

De acuerdo con el Registro Oficial de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA), consolidado por la ADR con corte al 31 de diciembre de 2024, se constató la habilitación de 247 EPSEA en el territorio nacional. Sin embargo, resulta preocupante que sólo 15 de ellas (6%) correspondan a secretarías de agricultura, lo que evidencia una marcada concentración del servicio en entidades privadas, mixtas o de otra naturaleza.



Fuente: Elaboración propia, teniendo en cuenta Registro Oficial de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA), consolidado por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) con corte al 31 de diciembre de 2024

La anterior tabla muestra la distribución de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) y Secretarías de Agricultura habilitadas en cada departamento de Colombia, de la cual es posible inferir:

- En la mayoría de los departamentos, el servicio de extensión agropecuaria está a cargo de EPSEA y no de secretarías de agricultura.
- Solo unos pocos departamentos tienen secretarías prestando este servicio (Boyacá, Antioquia, Santander, Casanare, Caldas, Meta, Vichada y San Andrés y Providencia).
- Boyacá (4) y Meta (2) son los departamentos con más secretarías habilitadas.
- Vichada, San Andrés y Providencia no tienen EPSEA, pero cuentan con secretarías prestando el servicio.

- Amazonas, Guainía y Vaupés no tienen ni EPSEA ni secretarías habilitadas, lo que sugiere una falta total de cobertura en estos territorios.

Distribución que plantea un reto significativo en términos de cobertura y capacidad operativa, ya que, para lograr una atención integral en los 1.104 municipios del país, cada EPSEA habilitada tendría que atender entre 4 y 5 municipios, lo que podría afectar la eficacia, calidad y oportunidad del servicio. Además, la baja participación de entidades públicas territoriales en la prestación del servicio limita la articulación con las políticas agropecuarias nacionales y departamentales, reduciendo la posibilidad de una asistencia técnica alineada con las necesidades estructurales del sector rural. Por ello, se hace imprescindible fortalecer la presencia de las secretarías de agricultura y las UMATA como prestadoras del servicio de extensión agropecuaria, garantizando un modelo más equitativo, eficiente y sostenible.

Lo anterior, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer el papel de las UMATA como EPSEA, ya que su naturaleza pública, presencia territorial y conocimiento del contexto rural las convierten en la opción más adecuada para garantizar una extensión agropecuaria equitativa y eficiente. A diferencia de entidades de otra naturaleza, cuya permanencia en el territorio puede depender de factores económicos, las UMATA ofrecen continuidad, estabilidad y alineación con las políticas agropecuarias nacionales, asegurando que el servicio se preste con un enfoque integral, sostenible y accesible para los pequeños y medianos productores.

**2.5. Marco Normativo, Jurisprudencial sobre la materia a legislar**

**2.5.1. Constitución Política de Colombia:**

En el artículo 64 se respalda y refuerza la importancia de la extensión agropecuaria como herramienta fundamental para garantizar los derechos del campesinado. Esto incluye el acceso a asistencia técnica y tecnológica, elementos clave para mejorar la productividad, fortalecer la autonomía del campesinado y contribuir a la seguridad alimentaria del país.

**ARTICULO 64.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2023. El nuevo texto es el siguiente:> Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distinguen de otros grupos sociales.

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el

agua, la participación reforzada, la conectividad digital; la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

**PARÁGRAFO 1o.** La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

**PARÁGRAFO 2o.** Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

En el Artículo 65 de la Constitución se otorga una prioridad trascendental al desarrollo agrícola y agroindustrial, respaldando de manera directa la extensión agropecuaria, la cual impulsa la transferencia de tecnología, la capacitación continua y el acompañamiento técnico especializado a los productores. Estos elementos son cruciales para potenciar la productividad, robustecer la infraestructura rural y fomentar la sostenibilidad del sector agropecuario, en concordancia con los objetivos fundamentales del Estado: garantizar la seguridad alimentaria y velar por el bienestar integral de la población.

**ARTÍCULO 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

**2.5.2. Marco Normativo.**

El marco normativo relacionado con la iniciativa legislativa, se presenta a continuación:

- **Ley 1876 de 2017** "Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones"

Creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) para fortalecer la investigación, el desarrollo tecnológico y la extensión agropecuaria en Colombia, regulando su prestación como un servicio público esencial destinado a mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario. La norma establece la estructura institucional del SNIA, define las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) y fomenta la articulación entre actores públicos y privados. Además, prioriza el desarrollo de capacidades, la

adopción de tecnologías y la gestión sostenible de los recursos naturales, garantizando un modelo descentralizado y adaptado a las necesidades del campo colombiano.

El artículo 24 de la Ley 1876 de 2017, "Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones", define la extensión agropecuaria como un servicio público esencial que impulsa el desarrollo integral de los productores, brindándoles diagnóstico, asesoría, actualización, capacitación y acompañamiento estratégico. Su propósito es fortalecer sus competencias, empoderarlos e incorporar en sus prácticas productivas conocimientos, tecnologías y metodologías innovadoras que potencien su desempeño, competitividad y sostenibilidad. Además, contribuye a la seguridad alimentaria y al crecimiento humano integral de los beneficiarios. La responsabilidad de su implementación recae en municipios y distritos, quienes contratan a las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) para ejecutar acciones que den cumplimiento al Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA)<sup>14</sup>.

El servicio de extensión agropecuaria tiende a garantizar un enfoque integral y estratégico que satisfaga las necesidades de los productores agropecuarios a partir de un diagnóstico adecuado, debe fundamentarse en los siguientes enfoques<sup>15</sup>:

- Fortalecimiento de capacidades humanas:** que impulse el desarrollo integral de los productores agropecuarios, mejorando sus habilidades técnicas, financieras, comerciales y administrativas para optimizar su actividad productiva y promover una convivencia rural pacífica.
- Fortalecimiento de la asociatividad y la organización social.** Fomentando la cooperación entre productores para una gestión eficiente de insumos y productos, impulsando el desarrollo empresarial, la creación de redes y la participación activa de mujeres y jóvenes rurales.
- Innovación y acceso al conocimiento.** Garantizando el acceso y la apropiación de tecnologías, información estratégica e investigación colaborativa, promoviendo soluciones innovadoras a los desafíos del sector agropecuario.
- Sostenibilidad y gestión ambiental.** Promoviendo el uso eficiente de los recursos naturales y la adopción de prácticas agropecuarias que contribuyan a la mitigación y adaptación al cambio climático.
- Empoderamiento y participación en política pública.** Desarrollando la capacidad de los productores para influir en la política sectorial, participar en la toma de decisiones y gestionar de manera autónoma soluciones a sus necesidades.

Los beneficiarios del servicio de extensión agropecuaria son los productores agropecuarios, así como sus asociaciones y organizaciones, que de manera voluntaria solicitan su prestación. Estos son clasificados y registrados conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, actualmente están establecidos criterios de calificación y clasificación.

<sup>14</sup> Ley 1876 de 2017, artículo 24, disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1876\\_2017.html#24](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1876_2017.html#24)

<sup>15</sup> Ley 1876 de 2017, artículo 25, disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1876\\_2017.html#25](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1876_2017.html#25)

El servicio de extensión agropecuaria sólo podrá ser prestado<sup>16</sup> por Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) habilitadas por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Podrán postularse para su habilitación las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA), gremios agropecuarios, empresas privadas o de naturaleza mixta, asociaciones de profesionales, universidades y demás instituciones de educación superior, Agencias de Desarrollo Local (ADL), entidades sin ánimo de lucro, colegios agropecuarios, cooperativas, organizaciones o asociaciones de productores, entre otros que tengan por objeto la prestación del servicio de extensión o asistencia técnica agropecuaria. Asimismo, podrán participar consorcios o uniones temporales conformadas por estos actores, siempre que cumplan los requisitos de habilitación establecidos.

Toda Entidad Prestadora del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) deberá registrarse y cumplir con los requisitos establecidos por la Agencia de Desarrollo Rural para su habilitación<sup>17</sup>. Dichos requisitos deberán considerar, al menos, los siguientes aspectos:

1. Idoneidad del recurso humano, incluyendo formación profesional y desarrollo de competencias.
2. Experiencia comprobada en la prestación del servicio.
3. Capacidad para desarrollar los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA), conforme a los enfoques establecidos en el artículo 25 de la presente ley.
4. Vínculo comprobable con organizaciones dedicadas a la formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación.
5. Solvencia financiera que garantice la prestación del servicio.
6. Cumplimiento de los requisitos legales relacionados con su constitución y situación jurídica.

Los municipios y distritos serán responsables de la selección y contratación<sup>18</sup>, individual o colectiva, de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA), siguiendo los requisitos establecidos en este artículo y en la normativa vigente, incluyendo la Ley 80 de 1993. Para ello, las EPSEA deben estar habilitadas por la Agencia de Desarrollo Rural, responder a las demandas del PDEA con aval del Consejo o el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, demostrar calidad en su servicio conforme al seguimiento y evaluación y no estar sancionadas. Adicionalmente, Ministerio de Agricultura y la Agencia de Desarrollo Rural podrán contratar EPSEAS conforme a la ley.

Esta ley, en su artículo 38, establece que los municipios y distritos podrán crear Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) como parte de su estructura administrativa, con el fin de planear y prestar el servicio de extensión agropecuaria, ejecutar proyectos y apoyar al sector. Asimismo, señala que estas unidades podrán operar conforme a la normativa vigente y contarán con asignación presupuestal para su fortalecimiento en infraestructura, tecnología y capacitación. Además, para ser funcionario de una UMATA se

<sup>16</sup> Ley 1876 de 2017, artículo 32, disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1876\\_2017.html#32](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1876_2017.html#32)

<sup>17</sup> Ley 1876 de 2017, artículo 33, disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1876\\_2017.html#33](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1876_2017.html#33)

<sup>18</sup> Ley 1876 de 2017, artículo 35, disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1876\\_2017.html#35](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1876_2017.html#35)

requerirá formación en áreas agropecuarias o afines, y su vinculación deberá realizarse conforme a las normas de carrera administrativa. En cuanto al Director, éste deberá acreditar título y tarjeta profesional en dichas áreas, así como una experiencia mínima de tres años en el sector.

Los municipios podrán asociarse o autorizar la asociación de las UMATA para crear Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA)<sup>19</sup>, con el fin de atender las demandas agropecuarias a nivel territorial mediante la prestación del servicio de extensión agropecuaria, ejecución de proyectos y articulación institucional. Su conformación será voluntaria, formalizada mediante convenios y estatutos, lo que implicará la supresión de las UMATA para evitar duplicidad de funciones. Los municipios deberán garantizar su financiamiento, mientras que las Secretarías Departamentales de Agricultura coordinarán su creación y operación. Los CPGA se registrarán por el Estatuto Orgánico del Presupuesto y las normas de contratación administrativa, y sus funcionarios deberán cumplir los mismos requisitos del artículo 37 de la ley. Además, sus recursos no se considerarán gastos de funcionamiento según la Ley 617 de 2000.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), en coordinación con las Secretarías de Agricultura Departamentales, realizarán el seguimiento a la prestación del servicio de extensión agropecuaria y presentarán un informe semestral al Consejo Superior del SNIA. Asimismo, la ADR verificará anualmente que al menos el 20% de las EPSEA, así como las UMATA y los CPGA, cumplan con los requisitos de habilitación, incrementando progresivamente este porcentaje mediante el uso de tecnologías que optimicen el proceso.<sup>20</sup>

- **Resolución No. 0422 de 2019<sup>21</sup>,** proferida por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) "por la cual se reglamenta el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, y se dictan otras disposiciones"

Reglamenta el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017 en lo relacionado con el procedimiento y los requisitos para la habilitación de las EPSEA, así como la elaboración, publicación y actualización del registro de las EPSEA habilitadas para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria.

- **Resolución No. 371 de 2020<sup>22</sup>,** proferida por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) "Por la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 0422 del 05 de julio de 2019"

<sup>19</sup> Ley 1876 de 2017, artículo 40, disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1876\\_2017.html#40](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1876_2017.html#40)

<sup>20</sup> Ley 1876 de 2017, artículo 41, disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1876\\_2017.html#41](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1876_2017.html#41)

<sup>21</sup> AGENCIA DE DESARROLLO RURAL (ADR). Resolución No 0422 de 2019. "por la cual se reglamenta el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, y se dictan otras disposiciones". Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documentos/Resoluci%C3%B3n%200422%20del%2005-07-2019.pdf>

<sup>22</sup> AGENCIA DE DESARROLLO RURAL (ADR). Resolución No 371 de 2020. "Por la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 0422 del 05 de julio de 2019". Disponible en: <https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/Resolucion-No.-371-de-30-12-2020.pdf>

Modifica la resolución 0422 de 2019, ajustando aspectos relacionados con la habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA). Estos ajustes incluyen la definición de capacidades para ejecutar los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA), la necesidad de vínculos comprobables con organizaciones de formación y la evaluación para la habilitación de las EPSEA.

- **Resolución No. 213 de 24-09-2020<sup>23</sup>,** proferida por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) "Por la cual se revoca de oficio el párrafo tercero de los artículos quinto y décimo de la Resolución N° 0422 de 2019" Revoca de oficio el párrafo tercero de los artículos quinto y décimo de la Resolución 0422 de 2019, que reglamenta el procedimiento y requisitos para la habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA).

- **Resolución No. 042 de 28-01-2020<sup>24</sup>,** proferida por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). "Por la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 0422 del 05 de julio de 2019"

Modifica parcialmente la Resolución 0422 de 2019, ajustando aspectos relacionados con el procedimiento y los requisitos para la habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA), así como la elaboración, publicación y actualización del registro de estas entidades para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria.

- **Resolución No 111 de 2023<sup>25</sup>,** proferida por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). "Por la cual se modifica el artículo décimo tercero de la resolución 0422 del 05 de julio de 2019"

Modifica el artículo 13 de la Resolución 0422 de 2019, ajustando aspectos relacionados con la habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA).

### 2.5.3. Jurisprudencia

La corte constitucional realizó control posterior y automático a la ley 1876 de 2017<sup>26</sup>, a través de la Sentencia C-004/18, con ponencia del magistrado Alejandro Linares Cantillo, de la cual se destaca la mención de la extensión agropecuaria en cuanto a la garantía de derechos fundamentales y el papel del Estado en la promoción del desarrollo rural. En esta decisión, la

<sup>23</sup> AGENCIA DE DESARROLLO RURAL (ADR). Resolución No 213 de 2020. "Por la cual se revoca de oficio el párrafo tercero de los artículos quinto y décimo de la Resolución N° 0422 de 2019". Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Publicaciones/Paginas/Normativa-SNIA/Resolucion%20No.%20213%20de%2024-09-20200001%2011.pdf>

<sup>24</sup> AGENCIA DE DESARROLLO RURAL (ADR). Resolución No 042 de 2020. Por la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 0422 del 05 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/Resolucion-No.-042-de-28-01-2020.pdf>

<sup>25</sup> AGENCIA DE DESARROLLO RURAL (ADR). Resolución No 111 de 2023. "Por la cual se modifica el artículo décimo tercero de la resolución 0422 del 05 de julio de 2019". Disponible en: [https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2023/05/Resolucion-No-111-de-2023\\_compressed.pdf](https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2023/05/Resolucion-No-111-de-2023_compressed.pdf)

<sup>26</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-004/18. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/c-004-18.htm>

Corte Constitucional reafirmó la importancia de políticas públicas que aseguren el acceso equitativo a servicios esenciales en el campo, alineándose con el propósito de la extensión agropecuaria de fortalecer la productividad, sostenibilidad y bienestar de las comunidades rurales. Asimismo, resaltó la obligación del Estado de adoptar medidas efectivas para reducir desigualdades y garantizar que los pequeños productores accedan a asistencia técnica, conocimientos y tecnologías, elementos esenciales de un sistema robusto de extensión agropecuaria.

3. CONFLICTOS DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5 DE 1992

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

"(...) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

Por otra parte, la Ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

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

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

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente."

En consecuencia, se considera que la Ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

4. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL.

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

"El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explique cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

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

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

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

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

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

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022<sup>27</sup>, estableciendo que:

"Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito"

También el Consejo de Estado el año 2010<sup>28</sup> sobre el conflicto de interés se conceptuó:

"La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las

<sup>27</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina Lopez.

<sup>28</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

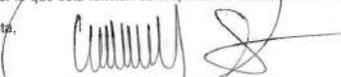
República. También permiten el que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada." (Subrayado fuera de texto).

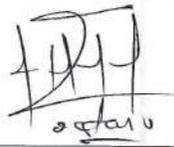
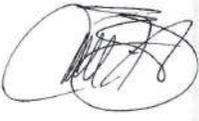
En relación a lo anterior, también es importante aclarar que la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

"La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal recae en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda." (Subrayado fuera de texto).

Por lo cual, se debe establecer que la cuantificación del impacto fiscal, es una tarea que sobrepasa la capacidad técnica que pueden tener los congresistas apoyados de sus Unidades de Trabajo Legislativo; por lo que esta función corresponde al Ministerio de Hacienda.

Del honorable Congresista,

  
WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ  
Representante a la Cámara  
Congreso de la República  
Partido Alianza Verde

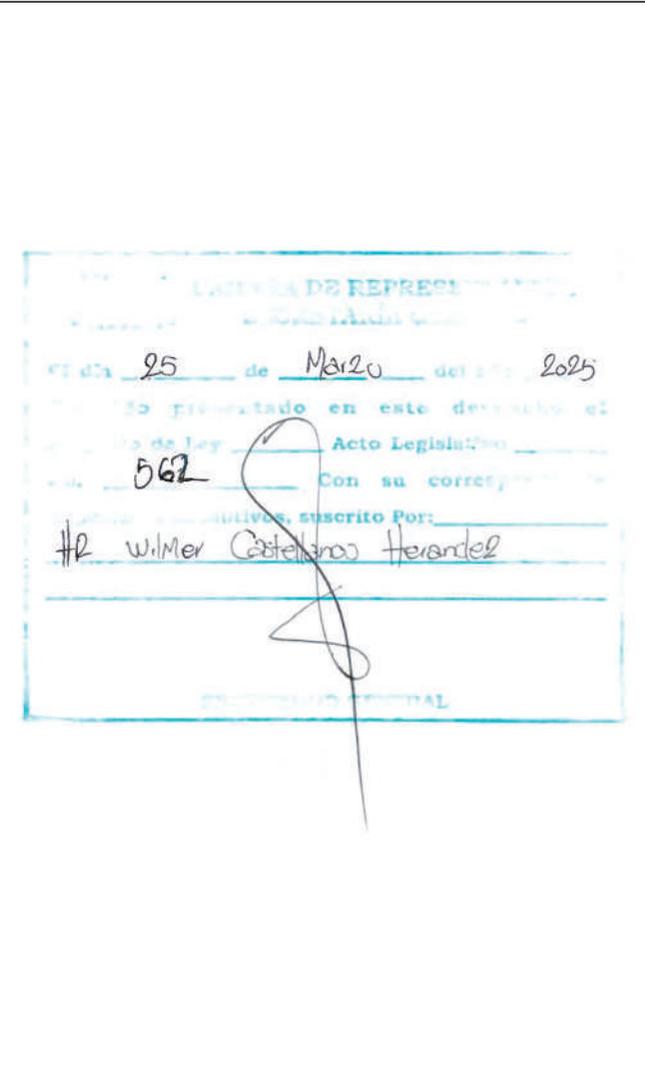
	Wilder Escobar
	Erika Ospina
	

5. FUENTES CONSULTADAS (BIBLIOGRAFÍA, WEBGRAFÍA)

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Ley 1876 de 2017, "Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones", artículo 24. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1876\\_2017.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1876_2017.html#1)
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-004/18. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/c-004-18.htm>
- AGENCIA DE DESARROLLO RURAL (ADR). Resolución No 0422 de 2019. "por la cual se reglamenta el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, y se dictan otras disposiciones". Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/Resoluci%C3%B3n%200422%20del%2005-07-2019.pdf>
- AGENCIA DE DESARROLLO RURAL (ADR). Resolución No 042 de 2020. Por la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 0422 del 05 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/Resolucion-No.-042-de-28-01-2020.pdf>
- AGENCIA DE DESARROLLO RURAL (ADR). Resolución No 213 de 2020. "Por la cual se revoca de oficio el parágrafo tercero de los artículos quinto y décimo de la Resolución N° 0422 de 2019". Disponible en: [https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/PublishingImages/Paginas/Normativa-SNIA/Resolucion%20No.%20213%20de%2024-09-20200001%20\(1\).pdf](https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/PublishingImages/Paginas/Normativa-SNIA/Resolucion%20No.%20213%20de%2024-09-20200001%20(1).pdf)
- AGENCIA DE DESARROLLO RURAL (ADR). Resolución No 371 de 2020. "Por la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 0422 del 05 de julio de 2019". Disponible en: <https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/Resolucion-No.-371-de-30-12-2020.pdf>
- AGENCIA DE DESARROLLO RURAL (ADR). Resolución No 111 de 2023. "Por la cual se modifica el artículo décimo tercero de la resolución 0422 del 05 de julio de 2019". Disponible en: [https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2023/03/Resolucion-No-111-de-2023\\_compressed.pdf](https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2023/03/Resolucion-No-111-de-2023_compressed.pdf)
- AGENCIA DE DESARROLLO RURAL. Registro de entidades prestadoras del servicio de extensión agropecuaria- EPSEA habilitadas, con corte a 31 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2024/12/REGISTRO-DE-EPSEA-HABILITADAS-31122024.pdf>
- CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. Informe Nacional de Competitividad 2022-2023, página 5. disponible en:

[https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/11/CPC\\_INC\\_2022\\_Productividad-agropecuaria.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/11/CPC_INC_2022_Productividad-agropecuaria.pdf)

- DANE. boletín técnico, Producto Interno Bruto Trimestral (PIB\_T) IV trimestre de 2024pr. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/bol-PIB-IVtrim2024.pdf>
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (ANALDEX). Informe mensual de exportaciones colombianas diciembre de 2024. Disponible en: [https://analdex.org/2025/02/11/informe-mensual-de-exportaciones-colombianas-diciembre-de-2024/?utm\\_source=chatgpt.com](https://analdex.org/2025/02/11/informe-mensual-de-exportaciones-colombianas-diciembre-de-2024/?utm_source=chatgpt.com)
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GETH), Diciembre de 2024. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIH-dic2024.pdf>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Comunicado de prensa, Bogotá, julio 16 de 2024. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PM-2023.pdf>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). Las cifras del hambre se mantienen persistentemente altas por tres años consecutivos, mientras se agravan las crisis mundiales: informe de la ONU. Disponible en: <https://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/1708009/>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Encuesta nacional agropecuaria (ENA), información 2019. disponible en: (DANE). [https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena?utm_source=chatgpt.com)
- MUNICIPIO DE DIBULLA. Plan de Acción 2012- para la asistencia técnica agropecuaria, disponible en: <https://repositorio.cdm.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/21774/25985-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



PROYECTO DE LEY NÚMERO 563 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se amplía el objeto de los fondos de seguridad y convivencia ciudadana y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., Marzo de 2025

Presidente  
**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
 Honorable Cámara de Representantes  
 Congreso de la República  
 Ciudad

Secretario  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
 Honorable Cámara de Representantes  
 Congreso de la República  
 Ciudad

Asunto: Presentación del Proyecto de Ley Nro. \_\_\_\_\_: "Por medio de la cual se amplía el objeto de los fondos de seguridad y convivencia ciudadana y se dictan otras disposiciones".

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1º de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley "POR MEDIO DE LA CUAL SE AMPLIA EL OBJETO DE LOS FONDOS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,



**WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Congreso de la República  
 Partido Alianza Verde

1. ARTICULADO.

PROYECTO DE LEY \_\_ DE 2024

"POR MEDIO DE LA CUAL SE AMPLIA EL OBJETO DE LOS FONDOS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene como propósito modificar la Ley 418 de 1997 para ampliar el alcance de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana de los municipios, permitiendo su utilización en la vinculación de pensionados de la Fuerza Pública y/o personal civil para su desempeño de actividades de seguridad, específicamente aquellas relacionadas con la vigilancia y control que requieran supervisión mediante cámaras de seguridad. Asimismo, esta Ley faculta a los entes territoriales para adquirir un vehículo automotor destinado al servicio oficial de las alcaldías municipales, con el objetivo de fortalecer su capacidad operativa y atender las necesidades de movilidad institucional.

**Artículo 2º.** Modifíquese el inciso 1 del artículo 119 de la Ley 418 de 1997 el cual quedará así:

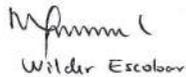
**ARTÍCULO 119.** En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios del país deberán funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de "fondo cuenta". Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad, en materia de dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local. Estas actividades serán administradas por el gobernador o por el alcalde, según el caso, o por el Secretario del Despacho en quien se delegue esta responsabilidad, de conformidad con las decisiones que para ello adopte el comité de orden público local. Las actividades de seguridad y orden público que se financian con estos Fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública, y los organismos de seguridad del Estado; las que correspondan a necesidades de convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes. Se permitirá la vinculación de pensionados de la Fuerza Pública y/o de personal civil capacitado, con cargo a los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, con el propósito exclusivo de realizar labores en los Centros Integrados de Control, Vigilancia y Monitoreo de Seguridad y Convivencia Ciudadana, o en instalaciones similares, esta vinculación se efectuará en las entidades territoriales que requieran personal para dichas labores.

**Artículo 3º.** Facúltase, por una única vez, a las alcaldías de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría para que con cargo a los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, puedan adquirir un vehículo automotor destinado al servicio oficial de la administración municipal. Esta disposición tiene como objetivo dotar a los municipios de los medios necesarios para garantizar el cumplimiento de sus funciones con seguridad y eficiencia, reconociendo las dificultades que enfrentan muchas entidades territoriales para desarrollar sus labores, y ofreciendo mecanismos que fortalezcan su capacidad de gestión y respuesta ante los desafíos administrativos y de seguridad.

**Artículo 4º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.



**WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Congreso de la República  
 Partido Alianza Verde

 Wilder Escobar	
	

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Presentación y síntesis del proyecto

La presente iniciativa tiene dos objetivos relacionados con los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana. El primero, busca modificar la Ley 418 de 1997, que estableció la obligación de crear los fondos por parte de las entidades territoriales, con el fin de permitir que con cargo a los recursos que allí se encuentran, se pueda financiar la contratación de personal pensionado de la Fuerza Pública y/o personal civil. Este personal, desempeña labores de inspección y vigilancia de la seguridad del ente territorial, mediante el monitoreo de cámaras de seguridad.

Esta medida responde a la realidad de muchas entidades territoriales que, pese a contar con Centros Integrados de Control, Vigilancia y Monitoreo de Seguridad y Convivencia Ciudadana equipados con tecnología avanzada, no disponen del personal suficiente para operarlos eficientemente. En este sentido, la propuesta busca facultar la contratación de dicho personal exclusivamente para el control y vigilancia de estos centros de monitoreo, con el propósito de prevenir, mitigar y reducir situaciones de inseguridad en los territorios.

El segundo objetivo, consiste en autorizar a los entes territoriales de las categorías 4, 5 y 6, a destinar recursos del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana, para la adquisición de un vehículo automotor al servicio de la alcaldía municipal. Esta medida tiene como finalidad fortalecer la seguridad de los líderes locales y mejorar la eficacia en el desempeño de sus funciones de administración y gestión.

2.2. Contenido del proyecto

El Proyecto de Ley consta de 26 artículos con los siguientes temas:

- Artículo 1º. Objeto.
- Artículo 2º. Modificación del inciso 1 del artículo 119 de la Ley 418 de 1997.
- Artículo 3º. Adquisición de vehículo automotor.
- Artículo 4º Vigencia.

2.3. Antecedentes Legislativos

A continuación se presentan los antecedentes legislativos que se relacionan con el proyecto de ley:

- Proyecto de Ley Cámara: 151 de 2020C "Por medio del cual se establecen disposiciones sobre fortalecimiento de la seguridad ciudadana, fortalecimiento del pie de fuerza policial, formación de cultura ciudadana y se dictan otras disposiciones"
  - o Objeto: Establecer disposiciones coordinadas e integrales para el mejoramiento de los índices de seguridad ciudadana, civismo y atención primaria de administración de justicia.
  - o Autores: H.R. Edward David Rodríguez Rodríguez
  - o Legislatura: 2022-2021
  - o Estado: Archivado.

**2.4. Justificación**

En Colombia, muchos municipios enfrentan serias limitaciones en materia de recursos logísticos y humanos, lo que afecta significativamente la capacidad de las administraciones locales para cumplir con sus funciones. Entre estas limitaciones, dos problemáticas principales destacan y requieren atención prioritaria:

En primer lugar, una proporción considerable de alcaldías municipales no dispone de vehículos automotores propios, lo que afecta directamente su capacidad operativa y de desplazamiento. Esta carencia no solo limita la movilidad de las autoridades locales dentro de su jurisdicción, sino que también compromete su seguridad, tanto en el ejercicio de sus funciones dentro del municipio como en sus desplazamientos fuera de este. La falta de estos medios de transporte dificulta la respuesta oportuna ante situaciones de emergencia, la supervisión de programas locales y la articulación con otras entidades gubernamentales en materia de seguridad y orden público.

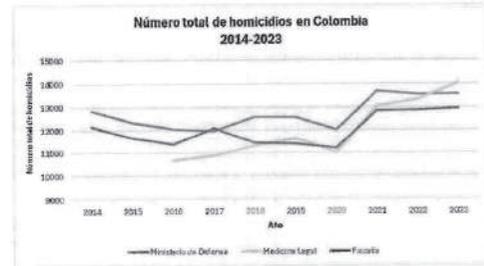
En segundo lugar, aunque en los últimos años se han instalado sistemas de cámaras de seguridad en diversos municipios para fortalecer la vigilancia y el orden público, la falta de personal disponible para supervisar estas herramientas ha reducido significativamente su efectividad. En muchos casos, los municipios cuentan con un número limitado de efectivos de la Policía Nacional, insuficiente para atender tanto las labores de patrullaje como la supervisión de estos sistemas.

Este proyecto de ley busca abordar estas necesidades mediante la ampliación del objeto de los Fondos de Seguridad Territorial (FONSET), permitiendo que los entes territoriales adquieran un vehículo automotor destinado al servicio oficial de las alcaldías municipales, mejorando así su capacidad de gestión. Además, la norma propone la vinculación de pensionados de la Policía Nacional para realizar actividades de vigilancia y control de las cámaras de seguridad, fortaleciendo el monitoreo y la prevención de delitos en el territorio, con cargo a los recursos del Fonset de cada territorio.

Con estas medidas, se busca no solo cerrar las brechas existentes en infraestructura y personal de seguridad, sino también dotar a los municipios de herramientas esenciales para garantizar la seguridad, la convivencia ciudadana y el cumplimiento eficiente de las funciones administrativas de las alcaldías.

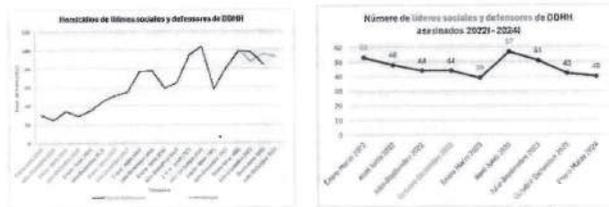
**2.4.1. Inseguridad de los líderes en Colombia.**

Colombia ha sido un país históricamente azotado por el conflicto; cabe precisar que de acuerdo al Primer informe Observatorio de Seguridad del Consejo Gremial Nacional del 2024, con base en cifras de Medicina Legal, el Ministerio de Defensa y la Fiscalía General de la Nación, este informe afirma que desde el año 2016, hay una tendencia creciente del número de homicidios ocurridos en el país:



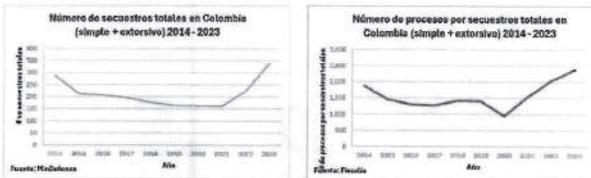
Fuente: Panorama de seguridad en Colombia: Tendencias recientes de los principales indicadores de seguridad pública y seguridad ciudadana. Primer informe Observatorio de Seguridad, Consejo Gremial Nacional, Junio de 2024.

Este informe también afirma que el número de líderes sociales y defensores de DDHH asesinados en Colombia muestra una tendencia creciente en el tiempo, alcanzando niveles máximos históricos desde mediados del año 2019. De acuerdo con INDEPAZ, 178 líderes sociales y defensores de DDHH fueron asesinados en Colombia en el 2023. Durante el primer trimestre de 2024 fueron asesinados en Colombia 40 líderes sociales y defensores de DDHH, frente a 39 durante el mismo periodo del año 2023:



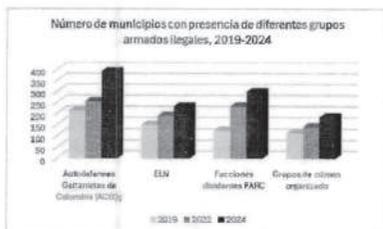
Fuente: Panorama de seguridad en Colombia: Tendencias recientes de los principales indicadores de seguridad pública y seguridad ciudadana. Primer informe Observatorio de Seguridad, Consejo Gremial Nacional, Junio de 2024.

De acuerdo con el Ministerio de Defensa, el número de secuestros totales pasó de 162 en el 2020 a 338 en el año 2023 (un aumento de casi 110%). Adicionalmente, según cifra de la Fiscalía, el número de procesos que lleva la entidad por secuestros totales pasó de 957 en 2020 a 2,388 en el año 2023 (un aumento del 150%):



Fuente: Panorama de seguridad en Colombia: Tendencias recientes de los principales indicadores de seguridad pública y seguridad ciudadana. Primer informe Observatorio de Seguridad, Consejo Gremial Nacional, Junio de 2024.

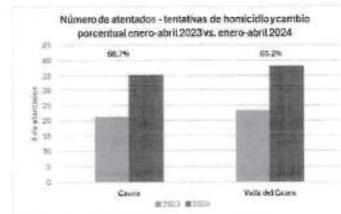
Adicionalmente, de acuerdo a información actualizada (a 2024) de la Defensoría del Pueblo muestra que el número de municipios con presencia de las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (ACG) pasó de 213 en 2019 a 392 en 2024 (aumento del 84%); con presencia del ELN pasó de 149 en 2019 a 232 en 2024 (aumento del 56%); con presencia de disidencias de las FARC pasó de 124 en 2019 a 299 en 2024 (aumento del 141%); finalmente, con presencia de otros grupos de crimen organizado pasó de 114 en 2019 a 184 en 2024 (un aumento del 61%):



Fuente: Panorama de seguridad en Colombia: Tendencias recientes de los principales indicadores de seguridad pública y seguridad ciudadana. Primer informe Observatorio de Seguridad, Consejo Gremial Nacional, Junio de 2024.

Adicionalmente, este informe afirma que el Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos del Sistema Integral para la Paz de la JEP maneja información sobre acciones de grupos armados que afectan la seguridad de la población en los territorios. Por ejemplo, esta fuente muestra un aumento superior al 65% en Cauca y Valle en

el número de atentados y tentativas de homicidios ocurridos entre enero y abril de 2024, cuando se compara con el mismo periodo del año anterior:<sup>1</sup>



Fuente: Panorama de seguridad en Colombia: Tendencias recientes de los principales indicadores de seguridad pública y seguridad ciudadana. Primer informe Observatorio de Seguridad, Consejo Gremial Nacional, Junio de 2024.

Según cifras del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz - Indepaz, sobre masacres, entendidas estas como el homicidio intencional y simultáneo de varias personas, con corte al 30 de enero de 2025 han ocurrido 9 masacres en el 2025, con 24 víctimas; durante el 2024, 76 masacres con 267 víctimas, durante el 2023, ocurrieron 93 masacres con 300 víctimas; y con corte al 2022, 94 masacres dejando 300 víctimas.<sup>2</sup>

En la ciudad de Bogotá, durante el año 2024, aumentaron las cifras de ocurrencia de los delitos más graves: Del 1 de enero al 30 de septiembre, se presentaron 863 homicidios, 80 casos más que en el 2023. De igual forma, las estadísticas indican un aumento de 13,397 a 16,283 casos de lesiones personales, lo que representa un aumento del 22%.<sup>3</sup>

Adicional a lo anterior, cabe precisar que la inseguridad no es ajena a los mandatarios locales, quienes en el desarrollo de sus labores, sufren también las consecuencias de la inestabilidad en la seguridad del país.

<sup>1</sup> Panorama de seguridad en Colombia: Tendencias recientes de los principales indicadores de seguridad pública y seguridad ciudadana. Primer informe Observatorio de Seguridad, Consejo Gremial Nacional, Junio de 2024. Disponible en: <https://politicaspublicas.com.co/wp-content/uploads/2024/07/Presentacion-publica-primer-informe-Observatorio-de-Seguridad-Consejo-Gremial-Nacional-27-06-2024.pdf>

<sup>2</sup> Masacres en Colombia durante el 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025. Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz. Disponible en: <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/comment-page-4/>

<sup>3</sup> Bogotá cerrará el 2024 con la cifra más alta de homicidios en los últimos 8 años. Concejo de Bogotá. Adid Milena Rubiano Pedroza. Disponible en: <https://concejodebogota.gov.co/bogota-cerrara-el-2024-con-la-cifra-mas-alta-de-homicidios-en-los-8-ultimos-8-anos>

Durante un encuentro entre la Federación Colombiana de Municipios, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, y algunos mandatarios locales durante el año 2023; los mandatarios de las zonas más afectadas por el accionar de los grupos armados ilegales, realizaron graves y contundentes denuncias, sobre el control territorial de los actores armados ilegales, proliferación y recrudecimiento de las amenazas a 8 alcaldes que se vieron obligados a trasladar sus despachos fuera de la jurisdicción de sus municipios como única alternativa para salvaguardar su vida, constreñimiento a la libre movilidad, pérdida de reconocimiento de los alcaldes y de la autonomía municipal, entre otros.

Así mismo, en 2023 la Defensoría del Pueblo por medio de sus oficinas regionales encontró que doce alcaldes en siete departamentos, están ejerciendo sus labores de modo fuera de sus municipios al ser amenazados por grupos armados al margen de la Ley: El alcalde de Puerto Guzmán (Putumayo), los mandatarios de Cartagena del Chairá (Caquetá), Magüí Payán (Nariño), Bagadó, Sipi, Río Iró y San José del Palmar (Chocó), El Bagre y Tarazá (Antioquia), Vilela (Cundinamarca) y Tibú y La Playa (Norte de Santander); y aseguró que Otros funcionarios, también debido a amenazas de actores armados, han tenido que desplazarse de los pueblos donde adelantan sus labores. Concejales, personeros municipales, corregidores y presidentes de Juntas de Acción Comunal tuvieron que salir de sus municipios en los departamentos de Amazonas, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Guaviare, Norte de Santander, Santander y Tolima. Caso similar ocurre con diputados en algunos de esos departamentos.<sup>4</sup>

Adicional a lo anterior, el alcalde de la localidad de Guachené, en el convulso departamento del Cauca al suroeste de Colombia, Elmer Abonía Rodríguez, fue asesinado a tiros el viernes 21 de diciembre de 2023, tan solo nueve días antes de terminar su mandato.

En este contexto, es fundamental reconocer que la situación del país enfrenta condiciones adversas que exigen un compromiso decidido por parte del Estado para garantizar la protección de los derechos de nuestros líderes y de la comunidad, fortaleciendo así la institucionalidad del Estado colombiano. La seguridad de los dirigentes locales no solo es un deber ineludible, sino también un pilar esencial para la estabilidad democrática y la gobernabilidad. Si el Estado no logra garantizar su protección, se verá seriamente limitada su capacidad para imponer el orden, reducir la inseguridad y generar confianza en las instituciones.

**2.4.2. Los alcaldes municipales como autoridades de policía y las zonas de conflicto.**

Un informe de Indepaz en 2024, presenta el contexto de la paz total, y presente cifras respecto de los grupos armados al margen de la Ley con mayor presencia en el país así:

- Estado Mayor Central - EMC.

<sup>4</sup> Servidores públicos en 17 departamentos han tenido que desplazarse debido a amenazas de grupos armados. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/servidores-p%C3%ABlicos-en-17-departamentos-han-tenido-que-desplazarse-debido-a-amenazas-de-grupos-armados>

- AGC - Autodefensas Gaitanistas de Colombia



Fuente: Informe Indepaz - El contexto de la paz total 2024.

Se han identificado 5 Estructuras de las AGC con 32 subestructuras Las AGC cuentan además con redes de apoyo y bandas o combos delincuenciales tercerizados o subcontratados con presencia en ciudades principales y centros urbanos principalmente. Su máxima instancia es el Estado Mayor. Las AGC estarían integradas por 13.500 personas.<sup>5</sup>

En los primeros cinco meses del año las consecuencias humanitarias de los ocho conflictos armados que existen en Colombia se intensificaron de forma considerable. Esto como resultado del recrudecimiento de las acciones armadas en algunas zonas del país y de la disputa territorial entre actores armados no estatales.<sup>6</sup>

Bajo ese contexto, cabe precisar que la Ley 1801 de 2016, indica que los alcaldes constituyen una autoridad de policía y por ende a ellos corresponde el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia para preservar el orden público. Esto implica la seguridad de los ciudadanos frente a cualquier hecho que pueda afectar su vida, integridad, bienes y honra.<sup>7</sup>

La ejecución de esta importante tarea, expone de manera considerable a los mandatarios locales a riesgos significativos, al desempeñar tareas que propendan por mantener el orden público y el control por parte del Estado, especialmente en aquellas zonas en las cuales existe presencia de grupos armados al margen de la Ley.

<sup>5</sup> Informe Indepaz - El contexto de la paz total 2024. Disponible en: <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2024/04/EL-CONTEXTO-DE-PAZ-TOTAL-ABRIL-2024-1.pdf>  
<sup>6</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/articulo/a-situacion-humanitaria-en-colombia-ha-seguido-deteriorandose-en-2024#:~:xt=Etn%20y%20primeros%20cinco%20meses%20entre%20actores%20armados%20no%20estatales>.  
<sup>7</sup> Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. Hugo Acero Velásquez. Disponible en: <https://piba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf>

El informe indica que entre el 01 de enero de 2023 y el 17 de abril de 2024 el EMC ha cometido 463 acciones, de las cuales 361 se dieron en 2023 y 102 en el corrido de 2024. Estas acciones incluyeron ataques contra la población civil, disputas, enfrentamientos con la fuerza pública y acciones contra la fuerza pública:



Fuente: Informe Indepaz - El contexto de la paz total 2024.

- ELN - Ejército de Liberación Nacional

Entre el 03 de agosto de 2023 y el 17 de abril de 2024 el ELN se tiene registro de 86 acciones cometidas por el ELN, de las cuales 51 han sido ataques directos a la población y de éstas el 94% de alto impacto como secuestros, amenazas, extorsiones, desplazamientos, etc.



Fuente: Informe Indepaz - El contexto de la paz total 2024.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Estado debe brindar todas las garantías de seguridad a nuestros líderes y fuerza pública para que puedan desempeñar sus labores ante la elevada ola de violencia que se acrecienta en el país. Es por ello que iniciativas como estas son de gran importancia, en tanto promueven la seguridad de los mandatarios locales y fortalecen el personal a cargo de la vigilancia y control de las situaciones de orden público.

**2.4.3. Déficit de la Fuerza Pública en Colombia.**

El alcalde Carlos Fernando Galán, afirmó el año pasado que Bogotá tiene menos policías que hace cuatro años, y así mismo, reconoció la difícil situación por la que atraviesa la ciudad.<sup>8</sup> Adicionalmente el Concejal Julián Sastoque indicó durante el 2024 que el déficit de la cantidad de uniformados en la ciudad ronda los 8.200 uniformados, teniendo en cuenta que lo recomendado por la ONU, que por cada 100.000 habitantes debe haber 300 uniformados y en la ciudad, por cada 100.000 habitantes solo se cuenta con 197 activos de la institución; agregó también que los 15.865 reportados hoy, son la menor cantidad de uniformados en los últimos 12 años, muy por debajo de años como el 2017, cuando había 18.520 policías, o 2014, cuando Bogotá contaba con 20.292.<sup>9</sup>

De igual forma, de acuerdo a cifras del 2024, basadas en el reporte de la Secretaría de Seguridad, la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá cuenta con 6.825 efectivos asignados a la capital antioqueña. De esos, 2.941 están destinados al patrullaje de los cuadrantes en los barrios, mientras que 3.884 pertenecen a las diferentes especialidades de la Institución (Gaula, Sijín, Sipl, Infancia y Adolescencia, etc.). El Secretario de Seguridad Manuel Villa, afirmó que Medellín alberga 2.573.220 habitantes, lo que implica que la media en la ciudad es de 114 policías de vigilancia por cada 100.000 pobladores. Para cumplir con el estándar internacional, la metrópoli debería contar con 8.577 uniformados patrullando los cuadrantes, lo que implica que el déficit actual es de 5.636, de acuerdo con los cálculos de la secretaria.<sup>10</sup>

Sumado a lo anterior, cabe precisar que durante el año 2022, el Director de la Policía Nacional para ese entonces, General Jorge Luis Vargas, afirmó que 23.000 uniformados se retiraron de la institución en los cuatro años anteriores, lo que redujo la capacidad del pie de fuerza en el país; afirmó también que los retiros no permiten que más policías lleguen a los municipios del país, los cuales han solicitado el aumento del pie de fuerza por la inseguridad latente en muchos de ellos.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Distrito trabaja en financiar nuevos policías y aumentar pie de fuerza. Disponible en: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/seguridad/distrito-trabaja-en-financiar-nuevos-policias-y-aumentar-pie-de-fuerza>

<sup>9</sup> Menos policías en Bogotá: alerta por déficit de pie de fuerza para contrarrestar la delincuencia. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/09/25/menos-policias-en-bogota-alerta-por-deficit-de-pie-de-fuerza-para-contrarrestar-la-delincuencia/>

<sup>10</sup> En Medellín hay un preocupante déficit de policías: ¿Cuántos le hacen falta?. El Colombiano. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/medellin/a-medellin-le-hacen-falta-mas-de-5000-policias-segun-la-alcaldia-8K23831437>

<sup>11</sup> Director de la Policía Nacional dijo que 23 mil policías se han retirado en los últimos cuatro años. Infobae. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/04/08/director-de-la-policia-nacional-dijo-que-23-mil-policia-se-han-retirado-en-los-ultimos-cuatro-anos/>

<p>Así las cosas, el proyecto de ley tiene como objetivo facilitar la contratación de personal adicional con cargo a los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, permitiendo así fortalecer el apoyo a nuestra fuerza pública. Con esta medida, se busca optimizar la respuesta institucional frente a los desafíos de seguridad que afectan de manera constante al país, contribuyendo a la protección de la ciudadanía y al mantenimiento del orden público.</p> <p><b>2.5. Marco Jurídico sobre la materia a legislar</b></p> <p><b>2.5.1. Constitución Política de Colombia:</b></p> <p>Las disposiciones constitucionales establecen que es deber del Estado y de sus instituciones proteger a las personas residentes en Colombia</p> <p><b>ARTÍCULO 2o.</b> 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.</p> <p>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.</p> <p>De igual forma la Constitución en el artículo 216 dispone que la Fuerza Pública se integra por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional:</p> <p><b>ARTÍCULO 216.</b> La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.</p> <p>Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.</p> <p>La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo exigen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.</p> <p>El artículo 218 establece la organización de la Policía, disponiendo que se hará por intermedio de la Ley; adicionalmente, este artículo describe a la Policía Nacional como un cuerpo armado de naturaleza civil a cargo de la Nación cuyo objeto es asegurar la convivencia en paz y mantener las condiciones para asegurar el ejercicio de derechos y libertades</p> <p><b>ARTÍCULO 218.</b> La ley organizará el cuerpo de Policía.</p>	<p><i>La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.</i></p> <p><i>La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.</i></p> <p>Los artículos 219 y siguientes de la Constitución Política de Colombia establecen disposiciones fundamentales sobre la Fuerza Pública. En primer lugar, prohíben a estas instituciones participar en actividades políticas o emitir opiniones públicas o colectivas que puedan interferir con las decisiones de las autoridades civiles o con los asuntos políticos del Estado. Asimismo, se los restringe el derecho al voto mientras se encuentren en servicio activo.</p> <p>Adicionalmente, se dispone que la ley determinará las condiciones y procedimientos para el retiro de grados, honores y pensiones de los miembros de la Fuerza Pública, así como la creación de la justicia penal militar, encargada de juzgar los delitos relacionados con el servicio. Finalmente, se establece que la ley desarrollará los sistemas de promoción dentro de estas instituciones, garantizando su funcionamiento y organización conforme a los principios constitucionales.</p> <p><b>ARTÍCULO 219.</b> La Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley.</p> <p>Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.</p> <p><b>ARTÍCULO 220.</b> Los miembros de la Fuerza Pública no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la Ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 221.</b> &lt;Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2015. El nuevo texto es el siguiente.&gt; De las conductas punibles cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.</p> <p>En la investigación y juzgamiento de las conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública, en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del Derecho Internacional Humanitario, se aplicarán las normas y principios de este. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria y de la Justicia Penal Militar o Policial que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>La Justicia Penal Militar o policial será independiente del mando de la Fuerza Pública.</p> <p><b>ARTÍCULO 222.</b> La ley determinará los sistemas de promoción profesional, cultural y social de los miembros de la Fuerza Pública. En las etapas de su formación, se les impartirá la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos.</p>
<p><b>2.5.2. Marco Legal.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>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.</b></li> </ul> <p>Esta Ley crea el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) y los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONPET). El Capítulo 2 del Título V de esta Ley, establece la financiación de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana así:</p> <p><b>ARTÍCULO 119.</b> &lt;Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1421 de 2010. El nuevo texto es el siguiente.&gt; En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios del país deberán funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de "fondo cuenta". Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad, en materia de dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local. Estas actividades serán administradas por el gobernador o por el alcalde, según el caso, o por el Secretario del Despacho en quien se delegue esta responsabilidad, de conformidad con las decisiones que para ello adopte el comité de orden público local. Las actividades de seguridad y orden público que se financian con estos Fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado; las que correspondan a necesidades de convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes.</p> <p><b>PARÁGRAFO ÚNICO.</b> El Gobierno Nacional, dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, reglamentará este artículo.</p> <p><b>Seguimiento y reporte de los recursos e inversiones realizadas con los fondos-cuenta territoriales.</b> El Ministerio de Justicia y del Interior, diseñará y pondrá en funcionamiento un sistema que le permita realizar seguimiento a las inversiones que los entes territoriales realizan con los recursos de los fondos-cuenta territoriales. Dicho sistema debe permitir conocer los recursos que anualmente tiene cada fondo-cuenta territorial de seguridad, tanto del orden departamental como local. De igual forma, debe permitir conocer los proyectos y actividades que se financian con estos fondos.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> &lt;Ver Notas del Editor 2&gt; &lt;Parágrafo adicionado por el artículo 19 de la Ley 2126 de 2021. El nuevo texto es el siguiente.&gt; En la distribución de recursos de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana del orden departamental se dispondrá un porcentaje para sufragar los dispositivos de distanciamiento y alerta de aproximación y la prestación del servicio del Sistema de Seguimiento por medios telemáticos, de que trata el artículo 16 "1 numeral b) de la Ley 1257 de 2008. El Sistema de Seguimiento será administrado por la gobernación respectiva.</p> <p>Los entes departamentales podrán suscribir convenios interadministrativos con otros departamentos y con la Policía Nacional para la administración de este sistema.</p>	<p>Este artículo establece un mandato específico de crear en cada entidad territorial Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, de igual forma, indica la naturaleza jurídica de estos fondos, la cual atiende a un fondo cuenta, es decir un fondo de naturaleza especial que no cuenta con personería jurídica ni estructura administrativa, creado con la finalidad de prestar un servicio público específico<sup>24</sup>.</p> <p>De igual forma, este artículo menciona que los recursos de estos fondos son distribuidos de acuerdo a las necesidades de seguridad y convivencia que existen en las regiones de acuerdo con los planes integrales de seguridad, en determinadas materias incluyendo las actividades que faciliten la gobernabilidad local, las cuales son administradas por el gobernador, el alcalde o el secretario de despacho respectivo, de acuerdo a las decisiones que adopte el comité de orden público local.</p> <p>En este contexto, la gobernabilidad no solo abarca el orden público y la seguridad ciudadana, sino que también incluye la protección y seguridad de los propios alcaldes municipales, como parte del enfoque integral de estabilidad institucional.</p> <p>Adicional a lo anterior, este artículo especifica que las actividades de seguridad y orden público que se financian con estos fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado, y las que correspondan a convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes. En ese sentido, no se considera una posibilidad el hecho de poder contratar a personal pensionado de la policía o civil para desarrollar alguna de las actividades que deriven de la financiación de los Fondos.</p> <p>Adicional a lo anterior, el artículo 120 de la Ley 418 de 1997, hace referencia a las fuentes de financiación de estos fondos:</p> <p><b>ARTÍCULO 120.</b> &lt;Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1105 de 2006. El nuevo texto es el siguiente.&gt; Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.</p> <p>Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.</p> <p>Esta contribución sólo se aplicará a las concesiones que se otorguen o suscriban a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.</p> <p><sup>24</sup> Concepto 429311 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en: <a href="https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=385575">https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=385575</a></p>

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

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

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

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

Este artículo menciona que quienes suscriban contratos de obra pública con entidades públicas o adicionen los contratos existentes deben pagar a favor de la entidad territorial correspondiente o en su caso a favor de la Nación, dependiendo del nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución al cinco por ciento (5%) del valor total del contrato o la adición.

De igual forma, se establece que las concesiones que se firmaran a partir de la vigencia de la Ley tendrían que pagar con destino a los fondos de la entidad contratante una contribución del 2,5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la concesión, entre otras disposiciones respecto a estas fuentes de financiación. Por su parte, el artículo 121 contiene disposiciones respecto del recaudo de los recursos que concurren a los Fondos:

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

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

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

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

Adicional a los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, esta Ley también crea un Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, como un fondo cuenta, sin personería jurídica y a cargo del Ministerio del Interior, con el objeto de garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones para fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial:

**ARTÍCULO 122.** Créase el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuenta y tendrá por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial.

Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, deberá invertirse por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad, y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

Los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deben invertirse por el Fondo-Cuenta Territorial, en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, compra de terrenos, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas; servicios personales, dotación y raciones, nuevos agentes y soldados, mientras se inicia la siguiente vigencia o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

La administración del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.

De igual forma, este artículo 122 menciona que los recursos que recaude la Nación en su Fondo, debe invertirse en gastos destinados a propiciar la seguridad, y la convivencia ciudadana, así mismo, indica que los Fondos a nivel territorial, deben invertir sus recursos en diferentes actividades incluyendo los gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

- Ley 62 de 1993 - Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Esta Ley establece disposiciones sobre los planes y estrategias integrales de seguridad sobre los cuales se basa la distribución de recursos de los Fondos, indicando en artículo 12 que deben ser diseñados por los gobernadores y alcaldes en coordinación con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción:

**ARTÍCULO 12. De las autoridades Políticas.** El Gobernador y el Alcalde son las primeras autoridades de Policía en el Departamento y el Municipio, respectivamente. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.

Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción.

Adicionalmente, el artículo 16 de esta misma Ley, menciona las atribuciones y obligaciones de los Gobernadores y Alcaldes respecto de los Comandantes de Policía, e indica dentro de estas funciones que deberán:

- 7. Convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo Consejo.

- Ley 1801 de 2016

Esta ley contiene el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual establece en su artículo 185b que el recaudo y administración del dinero por multas deben ingresar al Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana ingresaran a los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana en una cuenta independiente, de igual forma, establece que el 60% de estos recursos deben destinarse a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad, de los cuales un treinta por ciento (30%) será para financiar programas, proyectos de inversión y actividades de cultura ciudadana, un quince por ciento (15%) a la administración, funcionamiento e infraestructura del Registro Nacional de Medidas Correctivas.

**ARTÍCULO 185B. RECAUDO Y ADMINISTRACIÓN DEL DINERO POR CONCEPTO DE MULTAS.** <Artículo adicionado por el artículo 45 de la Ley 2197 de 2022. El nuevo texto es el siguiente.> Los recursos provenientes de las multas del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana ingresarán al Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonse), en cuenta independiente dispuesta por las administraciones distritales y municipales, distinta de aquella a la que ingresan los recursos a que se refiere la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 y 1430 de 2010 y 1738 de 2014.

En cumplimiento del parágrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, el sesenta por ciento (60%) de los recursos provenientes del recaudo por concepto de multas se destinará a la cultura ciudadana, pedagogía y

prevención en materia de seguridad, de los cuales un treinta por ciento (30%) será para financiar programas, proyectos de inversión y actividades de cultura ciudadana, un quince por ciento (15%) a la administración, funcionamiento e infraestructura del Registro Nacional de Medidas Correctivas, como elemento necesario para garantizar la prevención a través del recaudo y almacenamiento de información detallada, georreferenciada y en tiempo real del estado de las multas en todo el territorio nacional, lo cual constituye un instrumento imprescindible para el cumplimiento de su función legal, y un quince por ciento (15%) para financiar el servicio de Policía en la modalidad de vigilancia. El cuarenta por ciento (40%) restante se utilizará en la materialización de las medidas correctivas impuestas por las autoridades de Policía, donde un quince por ciento (15%) se destinará para la implementación del Sistema de Información que permita articular el recaudo, registro, transacción y monitoreo a nivel nacional, de que trata el artículo 39 de la presente ley.

**PARÁGRAFO 1o.** El Departamento Nacional de Planeación, la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, tendrán un semestre a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para incorporar en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario CUIPO o el sistema de captura de información establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República y la Contaduría General de la Nación, en aplicación del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales CCPET, con el fin de incluir un aparte en el que los alcaldes reporten el valor total del recaudo anual por concepto de multas que dispone el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y de la transferencia a la Policía Nacional y al Ministerio de Interior, de las sumas a que se refiere el inciso 2 del presente artículo, así como los proyectos de inversión y gastos en los que se ejecutaron dichos recursos.

**PARÁGRAFO 2o.** Las administraciones distritales y/o municipales deberán transferir mensualmente el quince por ciento (15%) destinado a la administración, funcionamiento e infraestructura del Registro Nacional de Medidas Correctivas y el quince por ciento (15%) para financiar el servicio de Policía en la modalidad de vigilancia que trata el presente artículo, dentro de los primeros diez (10) días de cada mes a la cuenta que para tal fin establezca la Policía Nacional.

**PARÁGRAFO 3o.** Las administraciones distritales y/o municipales deberán transferir mensualmente el quince por ciento (15%) destinado a la administración, funcionamiento e infraestructura del Sistema Único de Información para articular el recaudo, registro y transacción a nivel nacional por concepto de pago de multas impuesta por los inspectores de policía en el marco del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de los primeros diez (10) días de cada mes a la cuenta que para tal fin establezca el Ministerio del Interior.

Adicionalmente, esta Ley hace referencia a las autoridades de policía en las entidades territoriales, indicando en su artículo 198 que los alcaldes son autoridades de policía y por ello a ellos les corresponde el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia:



hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente."

En consecuencia, se considera que la Ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurriendo en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

4. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL.

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

"El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explique cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten el que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye claramente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada." (Subrayado fuera de texto).

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

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

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

Por lo cual, se debe establecer que la cuantificación del impacto fiscal, es una tarea que desborda la capacidad técnica que pueden tener los congresistas apoyados de sus Unidades de Trabajo Legislativo, por lo que esto recae en el Ministerio de Hacienda.

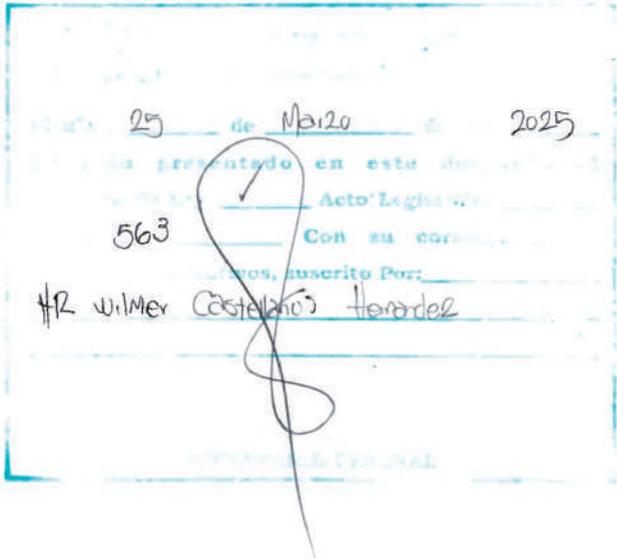
De los honorables Congresistas,

WELMER CASTELLANOS HERNANDEZ  
Representante a la Cámara  
Congreso de la República  
Partido Alianza Verde

 Wilder Escobar	 Elkin R. Rojas
 Carlos Velásquez	

5. FUENTES CONSULTADAS (BIBLIOGRAFÍA, WEBGRAFÍA)

- Panorama de seguridad en Colombia: Tendencias recientes de los principales indicadores de seguridad pública y seguridad ciudadana. Primer informe Observatorio de Seguridad, Consejo Gremial Nacional Junio de 2024. Disponible en: <https://politicaspublicas.com.co/wp-content/uploads/2024/07/Presentacion-publica-primer-informe-Observatorio-de-Seguridad-Consejo-Gremial-Nacional-27-06-2024.pdf>
- Masacres en Colombia durante el 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025. Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz. Disponible en: <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/comment-page-4/>
- Bogotá cerrará el 2024 con la cifra más alta de homicidios en los últimos 8 años. Concejo de Bogotá. Acid Milena Rubiano Pedroza. Disponible en: <https://concejodebogota.gov.co/bogota-cerrara-el-2024-con-la-cifra-mas-alta-de-homicidios-en-los-cbogota/2024-10-04/120633.php>
- Servidores públicos en 17 departamentos han tenido que desplazarse debido a amenazas de grupos armados. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-servidores-p%C3%BAblicos-en-17-departamentos-han-tenido-que-desplazarse-debido-a-amenazas-de-grupos-armados>
- Informe Indepaz - El contexto de la paz total 2024. Disponible en: <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2024/04/EL-CONTEXTO-DE-PAZ-TOTAL-ABRIL-2024-1.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/articulo/la-situacion-humanitaria-en-colombia-ha-seguido-deteriorandose-en-2024#:~:text=En%20los%20primeros%20cinco%20meses,entre%20actores%20armados%20no%20estatales.>
- Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. Hugo Acero Velásquez. Disponible en: <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf>
- Distrito trabaja en financiar nuevos policías y aumentar pie de fuerza. Disponible en: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/seguridad/distrito-trabaja-en-financiar-nuevos-policias-y-aumentar-pie-de-fuerza>
- Menos policías en Bogotá: alertan por déficit de pie de fuerza para contrarrestar la delincuencia. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/09/25/menos-policias-en-bogota-alertan-por-deficit-de-pie-de-fuerza-para-contrarrestar-la-delincuencia/>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• En Medellín hay un preocupante déficit de policías. ¿Cuántos le hacen falta?. El Colombiano. Disponible en: <a href="https://www.elcolombiano.com/medellin/a-medellin-le-hacen-falta-mas-de-5000-policias-segun-la-alcaldia-BK23831437">https://www.elcolombiano.com/medellin/a-medellin-le-hacen-falta-mas-de-5000-policias-segun-la-alcaldia-BK23831437</a></li> <li>• Director de la Policía Nacional dijo que 23 mil policías se han retirado en los últimos cuatro años. Infobae. Disponible en: <a href="https://www.infobae.com/america/colombia/2022/04/08/director-de-la-policia-nacional-dijo-que-23-mil-policia-s-se-han-retirado-en-los-ultimos-cuatro-anos/">https://www.infobae.com/america/colombia/2022/04/08/director-de-la-policia-nacional-dijo-que-23-mil-policia-s-se-han-retirado-en-los-ultimos-cuatro-anos/</a></li> <li>• Concepto 429311 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en: <a href="https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=185575">https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=185575</a></li> <li>• GUÍA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES INTEGRALES DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA. Disponible en: <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/DNP%20-%20Gu%C3%ADa%20de%20Bolsillo%20PISCC%202024.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/DNP%20-%20Gu%C3%ADa%20de%20Bolsillo%20PISCC%202024.pdf</a></li> <li>• COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina Lopez.</li> <li>• COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejo, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.</li> </ul>	
--	---

**CONTENIDO**

Gaceta número 459 - viernes, 4 de abril de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de Ley número 562 de 2025 Cámara, por medio de la cual se fortalece la extensión agropecuaria como servicio de carácter público, permanente y descentralizado y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 563 de 2025 Cámara, por medio de la cual se amplía el objeto de los fondos de seguridad y convivencia ciudadana y se dictan otras disposiciones.....	9