

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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° 1694

Bogotá, D. C., lunes, 15 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariasenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 018 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. 9 de septiembre de 2025

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria

Comisión Tercera Cámara de Representantes

Congreso de la República

Asunto: Presentación informe de ponencia positiva para primer debate del proyecto de ley número 018 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.

Respetada Secretaría reciba un cordial saludo,

En atención a la designación que se me ha hecho como coordinador ponente del proyecto de ley del asunto, me permito radicar informe de ponencia positiva para primer debate, el cual se desarrollará de la siguiente manera:

- Antecedentes del trámite legislativo
- Objeto del proyecto de ley
- Contenido del proyecto de ley
- Normativa relacionada con el proyecto de ley y la iniciativa legislativa del Congreso
- Exposición de motivos del proyecto de ley

- Impacto Fiscal
- Declaración de impedimentos
- Proposición
- Texto propuesto para primer debate al P.L No.018 de 2025 Cámara

Cordialmente,

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Coordinador ponente
Representante a la Cámara por Boyacá

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATEPROYECTO DEL LEY NÚMERO 018 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.

1. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE
LEGISLATIVO

El proyecto de ley objeto de ponencia fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 20 de julio de 2025 donde se le asignó el número consecutivo número 018 de 2025 Cámara. La iniciativa tiene como autores a los honorables Representantes Wilmer Castellanos Hernández y Álvaro Leonel Rueda Caballero.

En consecuencia, fue enviado por reparto a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual mediante oficio C.T.C.P.3.3.-152-25C del día 28 de agosto del año 2025 y notificado mediante correo electrónico el día 29 de agosto del mismo año, designó como coordinador ponente al autor principal del proyecto, el honorable Representante Wilmer Castellanos Hernández, y como ponente a la honorable Representante Lina María Garrido Martín, quienes mediante el actual documento presentan ponencia positiva para primer debate.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene por objeto la modificación de 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.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley cuenta con cuatro (4) artículos, en los que se incluyen las siguientes disposiciones:

El primer artículo, presenta el objeto del Proyecto, el cual busca modificar la Ley 418 de 1997 para ampliar el alcance de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana de los municipios, permitiendo su uso en la vinculación de pensionados de la Fuerza Pública y/o personal civil en actividades de seguridad con supervisión de cámaras de vigilancia. También, faculta a los entes territoriales para adquirir un vehículo automotor para el servicio oficial de las alcaldías, fortaleciendo la movilidad institucional.

Frente al artículo segundo, este modifica el inciso 1° del artículo 119 de la Ley 418 de 1997 para ampliar el alcance de uso de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, permitiendo financiar la vinculación de pensionados de la Fuerza Pública y/o personal civil capacitado para labores de vigilancia y monitoreo en Centros Integrados de Control, Vigilancia y Monitoreo, o instalaciones similares, en las entidades que lo requieran.

El artículo tercero, faculta, por una única vez, a las alcaldías de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría para adquirir, con cargo a los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, un vehículo automotor para el servicio de la administración municipal, con el objetivo de fortalecer su capacidad de gestión y respuesta ante los desafíos administrativos y de seguridad.

Finalmente, se contempla el artículo cuarto que establece la vigencia a partir de la promulgación de

la ley y las derogaciones de las disposiciones que le sean contrarias.

4. NORMATIVA RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY Y LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONGRESO.

4.1 Constitución Política de Colombia:

Las disposiciones constitucionales establecen que es deber del Estado y de sus instituciones proteger a las personas residentes en Colombia

ARTÍCULO 2°. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

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

De igual forma la Constitución en el artículo 216 dispone que la Fuerza Pública se integra por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional:

ARTÍCULO 216. *La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.*

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.

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

ARTÍCULO 218. *La ley organizará el cuerpo de Policía.*

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.

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

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 les restringe el derecho al voto mientras se encuentren en servicio activo.

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.

ARTÍCULO 219. *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.*

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.

ARTÍCULO 220. *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.*

ARTÍCULO 221. *<Artículo modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> 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.*

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.

La Justicia Penal Militar o Policial será independiente del mando de la Fuerza Pública.

ARTÍCULO 222. *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.*

4.2 Marco Legal.

- **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.*

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:

ARTÍCULO 119. *<Artículo modificado por el artículo 6° de la Ley 1421 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> 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 financien 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.*

PARÁGRAFO ÚNICO. *El Gobierno nacional, dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, reglamentará este artículo.*

Seguimiento y reporte de los recursos e inversiones realizadas con los fondos-cuenta territoriales. *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.*

PARÁGRAFO. *<Ver Notas del Editor 2> <Parágrafo adicionado por el artículo 19 de la Ley 2126 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

Los entes departamentales podrán suscribir convenios interadministrativos con otros departamentos y con la Policía Nacional para la administración de este sistema.

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 específico¹.

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.

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.

Adicional a lo anterior, este artículo especifica que las actividades de seguridad y orden público que se financien con estos fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado, y las que corresponda 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.

De la misma manera, el artículo 120 de la Ley 418 de 1997, hace referencia a las fuentes de financiación de estos fondos:

ARTÍCULO 120. *<Artículo modificado por el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> 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.*

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.

Esta contribución sólo se aplicará a las concesiones que se otorguen o suscriban a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.

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

PARÁGRAFO 2°. *Los socios, copartícipes 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 3°. *<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 prorroga 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.*

¹ Concepto 429311 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=185575>

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 (Fonset), 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 párrafo 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:

ARTÍCULO 198. Autoridades de Policía.
Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.

Son autoridades de Policía:

1. El Presidente de la República.
2. Los gobernadores.
3. **Los Alcaldes Distritales o Municipales.**
4. Los inspectores de Policía y los corregidores.
5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

(...)

De igual forma, esta ley establece las atribuciones y las funciones de los alcaldes como autoridad principal en el municipio, y menciona que la Policía Nacional debe cumplir las órdenes que estos le impartan.

ARTÍCULO 204. Alcalde distrital o municipal.
El alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción.

La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.

Así mismo, el artículo 205 de esta misma ley, indica que es atribución del alcalde:

ARTÍCULO 205. Atribuciones del alcalde. Corresponde al alcalde:

1. Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito.

2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.

3. Velar por la aplicación de las normas de Policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.

4. Elaborar e implementar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de los seis (6) meses del primer año de Gobierno, en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y del plan de desarrollo territorial.

Los planes de desarrollo territorial deberán contemplar recursos para el cumplimiento del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

5. Crear el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia, de conformidad con las disposiciones que sobre la materia establezca el Gobierno nacional.

(...)

En esa medida, los alcaldes representan la autoridad de mayor jerarquía en los municipios, son quienes garantizan la seguridad y el orden público. Esta responsabilidad lo sitúa en una posición de vulnerabilidad, convirtiéndose en blanco de diferentes actores que buscan afectar la estabilidad del territorio.

Por otra parte, cabe precisar que los Planes Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) son instrumento de planeación estratégica para la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana territorial, que debe estar presente en todos los departamentos, distritos y municipios del país, debe ser formulado y aprobado en los primeros seis meses de mandato de las nuevas administraciones locales.² Elaborar estos planes, se encuentra en cabeza de los Gobernadores y Alcaldes de acuerdo a las necesidades de seguridad de cada territorio.

5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

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 operar 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.

5.1. 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

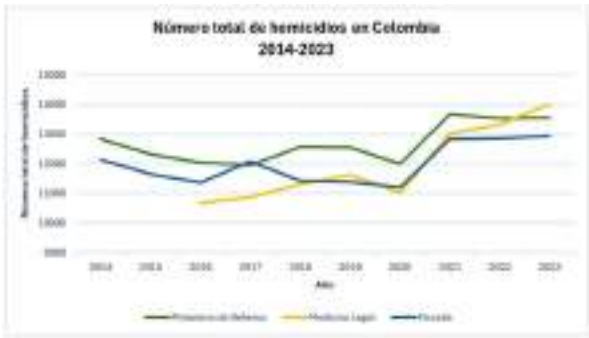
² GUÍA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES INTEGRALES DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/DNP%20-%20Gu%C3%ADa%20de%20bolsillo%20PISCC%202024.pdf>

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.

5.1.1 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 período del año 2023:



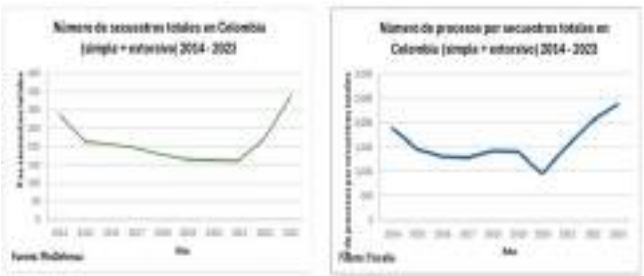
Fuente: Panorama de seguridad en Colombia: Tendencias recientes de los principales indicadores de seguridad pública y seguridad ciudadana.

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

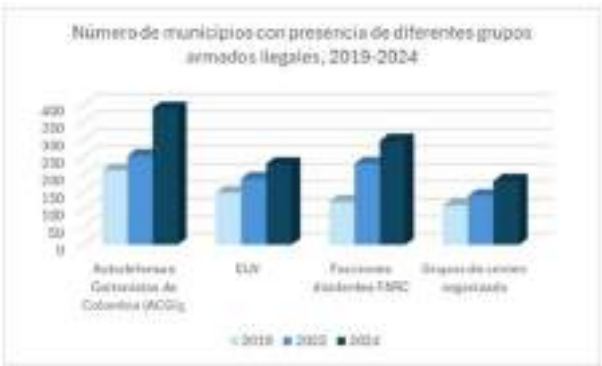
secuestros totales pasó de 957 en 2020 a 2,388 en el año 2023 (un aumento del 150%):

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%):

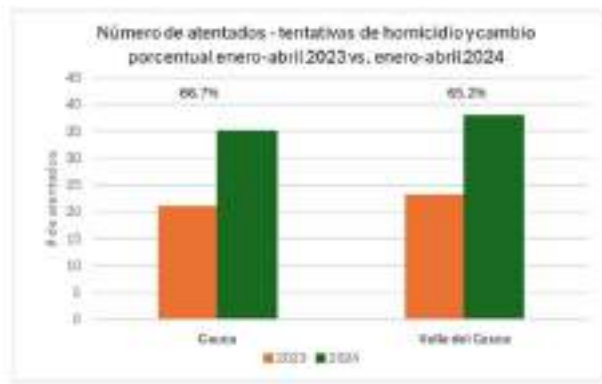


Fuente: Panorama de seguridad en Colombia: Tendencias recientes de los principales indicadores de seguridad pública y seguridad ciudadana.

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 período del año anterior:³

³ 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>



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.⁴

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 16,293 casos de lesiones personales, lo que representa un aumento del 22%.⁵

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. 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.

⁴ 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/>

⁵ 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/cbogota/2024-10-04/120633.php>

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 desde 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, Sipí, Río Iró y San José del Palmar (Chocó), El Bagre y Tarazá (Antioquia), Villeta (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.⁶

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.

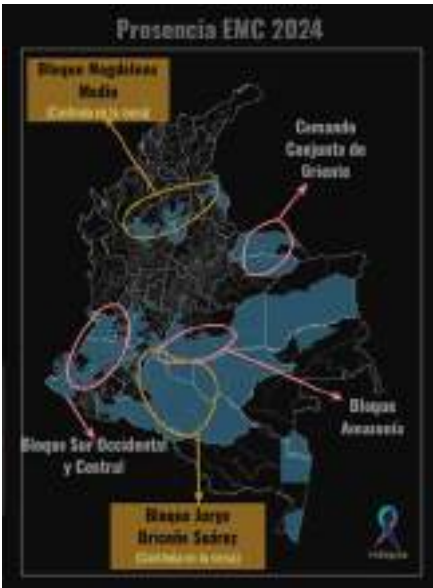
5.1.2. Los alcaldes municipales como autoridades de policía y las zonas de conflicto.

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).

El informe indica que entre el 1° 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 lo corrido de 2024. Estas acciones incluyeron ataques contra la población civil, disputas, enfrentamientos con la fuerza pública y acciones contra la fuerza pública:

⁶ 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>



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

• **ELN - Ejército de Liberación Nacional**

Entre el 3 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.

• **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.⁷

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.⁸

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.⁹

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.

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.

5.1.3. 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.¹⁰ Adicionalmente el

⁷ 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>

⁸ 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.>

⁹ Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. Hugo Acero Velasquez. Disponible en: <https://pdpa.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf>

¹⁰ El Distrito trabaja en financiar nuevos policías y aumentar el pie de fuerza. Disponible en: <https://bogo->

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 20.292.¹¹

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, Sipol, 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 secretaría.¹²

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.¹³

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.

CONSULTA A LOS ENTES TERRITORIALES - DEMOSTRACIÓN DÉFICIT PIE FUERZA:

De otra parte, con base en respuesta a una solicitud elevada por el autor del proyecto de ley mediante derecho de petición, el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Policía Nacional, informó que frente al pie de fuerza, el análisis territorial evidencia una distribución inequitativa del mismo de 1.081 municipios, con información poblacional, el 78,53% (849) presentan déficit de pie de fuerza, mientras solo el 21,46% (232) cumple o supera el estándar. Esta disparidad revela una concentración del recurso humano en ciertas zonas, en detrimento de otras con necesidades operativas insatisfechas, lo que sugiere la necesidad de replantear los criterios de distribución, incorporando variables demográficas, geográficas y de riesgo.

En este contexto y con el propósito de sustentar técnicamente la modificación del marco normativo de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET), se diseñó y aplicó un cuestionario a diferentes entidades territoriales, enfocado en recolectar información sobre el déficit de pie de fuerza, el tamaño poblacional, la viabilidad jurídica y administrativa para contratar personal civil o retirado de la fuerza pública, la adquisición de vehículos oficiales y la ejecución reciente del Fondo. Este instrumento se estructuró a partir de preguntas clave, cuyas respuestas permitieron identificar patrones comunes y brechas estructurales.

- **Vinculación de personal retirado de la fuerza pública o civil:** La primera pregunta indaga sobre la posibilidad de utilizar recursos del Fondo para vincular personal pensionado de la fuerza pública o civil, con el objetivo de apoyar labores de vigilancia y control. La mayoría de los municipios encuestados señalaron que no es jurídicamente viable realizar este tipo de contrataciones con cargo al FONSET. Esta interpretación se fundamenta, entre otros aspectos, en el artículo 119 de la Ley 418 de 1997, el cual atribuye de forma exclusiva a la Fuerza Pública y a los organismos de seguridad del Estado la ejecución de acciones relacionadas con la seguridad, excluyendo de manera implícita la participación de terceros.

- **Pie de fuerza asignado:** En el formulario se solicitó a los municipios indicar cuántos integrantes de la Policía Nacional están adscritos a su jurisdicción y cuántos de ellos se encuentran dedicados a funciones específicas de seguridad y convivencia. De las respuestas recopiladas, se evidenció una distribución heterogénea del recurso humano entre las entidades territoriales, con una proporción de uniformados que no están asignados exclusivamente a tareas operativas, ya que muchos desempeñan labores administrativas, investigativas o en unidades especializadas. Esta situación refleja una brecha entre el pie de fuerza nominal y la

ta.gov.co/mi-ciudad/seguridad/distrito-trabaja-en-financiar-nuevos-policias-y-aumentar-pie-de-fuerza

¹¹ Menos policías en Bogotá: alertan por déficit de pie de fuerza para contrarrestar la delincuencia
Disponble en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/09/25/menos-policias-en-bogota-alertan-por-deficit-de-pie-de-fuerza-para-contrarrestar-la-delincuencia/>

¹² 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-BK23831437>

¹³ 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-policias-se-han-retirado-en-los-ultimos-cuatro-anos/>

capacidad operativa real, con implicaciones directas sobre la cobertura en el área rural y urbana.

• **Percepción de déficit de Fuerza Pública:** A partir de las respuestas entregadas por los municipios, se identificó una percepción generalizada de insuficiencia en el pie de fuerza disponible para atender las necesidades locales en materia de seguridad y convivencia. Varias entidades territoriales señalaron que el número de uniformados no se ajusta a la magnitud de los desafíos asociados al orden público, el control territorial y la criminalidad local. Este déficit se traduce en una sobrecarga operativa para los pocos efectivos disponibles, afectando de manera más crítica a los municipios de categorías 5 y 6, donde la limitada presencia institucional reduce la capacidad de reacción y prevención.

6. 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 artículo 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 explicite 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 artículo 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 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 artículo 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 artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse

como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

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

7. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5^{ta} 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 inhiban 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 5ª 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.*

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

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

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

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado se ha pronunciado en Sentencia del año 2022¹⁴, 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 2010¹⁵ 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 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

¹⁴ 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 López.

¹⁵ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

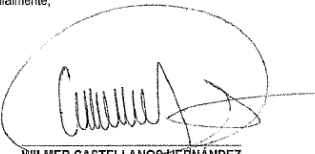
parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los Congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, 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”.

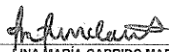
En consecuencia, se considera que la ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del Congresista (discusión 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.

8. PROPOSICIÓN:

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los honorables Representantes que integran la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar trámite para primer debate al **proyecto de ley número 018 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, teniendo en cuenta el texto propuesto para debate que se presenta a continuación.

Cordialmente,


WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente


LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN
Representante a la Cámara por Arauca
Ponente

9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 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

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. 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

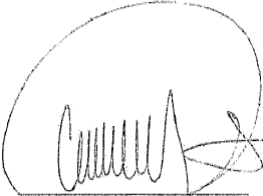
seguridad. Asimismo, esta ley faculta a los entes territoriales para adquirir un vehículo automotor destinado al servicio oficial de las alcaldías municipales, con el objetivo de fortalecer su capacidad operativa y atender las necesidades de movilidad institucional.


Artículo 2°. 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 financien 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 3°. 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 4°. 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 HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente


LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN
Representante a la Cámara por Arauca
Ponente



INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se dejan exentos a los convenios solidarios de los organismos de Acción Comunal de primer y segundo grado del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025

Doctor

WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate del proyecto de ley número 100 de 2025 Cámara, por medio de la cual se dejan exentos a los convenios solidarios de los organismos de Acción Comunal de primer y segundo grado del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 100 de 2025 Cámara, por medio de la cual se dejan exentos a los convenios solidarios de los organismos de Acción Comunal de primer y segundo grado del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Cordialmente,



1. TRÁMITE

El proyecto de ley número 100 de 2025 Cámara, de autoría de los honorables Representantes Wilder Ibarson Escobar Ortiz, Wilmer Yair Castellanos Hernández, Ángela María Vergara González, Olga Lucía Velásquez Nieto, Milene Jarava Díaz, Óscar Darío Pérez Pineda, Kelyn Johana González Duarte y Ana Rogelia Monsalve Álvarez, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara el 29 de julio de 2025 y publicado en la Gaceta del Congreso número 1315 de 2025.

El anterior proyecto fue asignado para el inicio de su discusión a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, por considerarlo de su competencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

Así pues, la Mesa Directiva de la célula legislativa, procedió a realizar la designación de los ponentes para primer debate correspondiendo la Coordinación al honorable Representante Wilder Ibarson Escobar Ortiz y como ponentes a los honorables Representantes Carlos Arturo Vallejo Beltrán y Diógenes Quintero Amaya.

2. OBJETO

La iniciativa exceptúa a los convenios solidarios celebrados entre los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal con los organismos de Acción Comunal de primer y segundo grado del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), a través de la adición de un numeral en el artículo 879 del Estatuto Tributario.

3. CONTENIDO

La presente iniciativa cuenta con tres (3) artículos incluyendo el de su vigencia.

El artículo primero (1º) expone el objeto de la iniciativa, la cual consiste en dejar exento del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) a los convenios solidarios celebrados entre los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal con los organismos de Acción Comunal de primer y segundo grado.

En el artículo segundo (2º), adiciona un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario, donde se encuentran los exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

En el artículo tercero (3º), enmarca la vigencia de la presente iniciativa.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

4.1 HISTORIA DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS (GMF)

Según Segura (2002), el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) nació en Colombia en 1998 cuando el Gobierno nacional declaró en Estado de Emergencia Económica al país debido a la crisis financiera generada por la caída prolongada del sector de la construcción y la burbuja inmobiliario que terminó impactando la cartera de las antiguas Corporaciones de Ahorro y Vivienda transformadas en Bancos Hipotecarios (Cadena

Clavijo, 2015). Por lo tanto, se puso en peligro la estabilidad y permanencia de los establecimientos de crédito y deterioró la confianza de la ciudadanía.

Por ello, se creó la contribución especial de 2 x 1000 sobre todas las transacciones financieras, contribución pensada de manera transitoria, hasta diciembre de 1999, con el propósito de darle tiempo al sector para superar la crisis.

Luego, la orientación de los recursos aportados por esta contribución cambió ante la ocurrencia de un desastre natural que afectó especialmente la zona cafetera del país. En efecto, el 29 de enero de 1999, el Gobierno nacional expidió otro decreto de emergencia económica para obtener recursos que permitiesen la reconstrucción de la zona afectada. Después, mediante sentencia C-136 del 4 de marzo de 1999, la Corte Constitucional consideró INEXEQUIBLE la destinación “exclusiva” del recaudo de la contribución para preservar la estabilidad y la solvencia del sistema; por considerar que se trataba de un impuesto y no de una contribución, y por lo tanto no podía ser de destinación específica, lo cual está expresamente prohibido en el artículo 359 de la Constitución Política (Valero, 2007).

Una vez se toma en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional, nace la Ley 608 con el impuesto a las transacciones financieras a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, de carácter temporal, para la vigencia del año 2000.

Con la promulgación de la Ley 633, se incluye el Libro Sexto que da vida al Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), esta vez de carácter permanente en la estructura tributaria del país, a partir del primero de enero de 2001, a cargo de los usuarios del sistema financiero y las entidades que lo conforman.

El hecho generador del GMF lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República y los giros de cheques de gerencia; el traslado o cesión a cualquier título de los recursos o derechos sobre carteras colectivas; la disposición de recursos a través de los denominados contratos o convenios de recaudo o similares que suscriban las entidades financieras con sus clientes; los débitos que se efectúen a cuentas contables y de otro género, diferentes a las corrientes, de ahorros o de depósito, para la realización de cualquier pago o transferencia a un tercero; los desembolsos de créditos y los pagos derivados de operaciones de compensación y liquidación de valores, operaciones de reporto, simultáneas y transferencia temporal de valores, operaciones de derivados, divisas o en las bolsas de productos agropecuarios y otros commodities, incluidas las garantías entregadas por cuenta de participantes realizados a través de sistemas de compensación y liquidación cuyo

importe se destine a realizar desembolsos o pagos a terceros, mandatarios o diputados para el cobro y/o el pago a cualquier título por cuenta de los clientes de las entidades vigiladas por la Superintendencias Financiera o Economía Solidaria según el caso, por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones; los desembolsos de créditos abonados y/o cancelados el mismo día; de acuerdo al artículo 871 del Estatuto Tributario.

Adicionalmente, la Ley 1819 de 2016 fijó la tarifa del gravamen a los movimientos financieros de cuatro por mil (4 x 1.000).

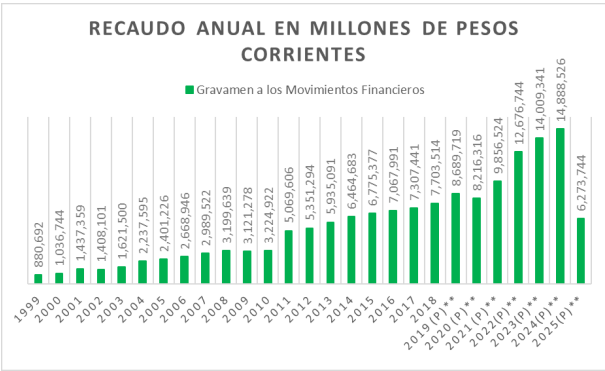


Figura 1. Recaudo anual de GMF. 1999 – 2025. Fuente: DIAN (2025). Subdirección de Estudios Económicos de la Dirección de Gestión Estratégica y de Analítica. Elaboración propia.

Respecto a los ingresos tributarios por Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) ascienden a 9.8 billones de pesos en 2021, 12.67 billones de pesos en 2022, 14 billones de pesos en 2023, 14.8 billones en 2024 y 6.2 billones a mayo de 2025 (cifra preliminar), tal como se evidencia en la Figura 1.

4.2. IMPORTANCIA DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL

La Junta de Acción Comunal es un organismo de acción comunal de primer nivel; es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa (Ley 2166 de 2021, Artículo 7°).

Las Juntas de Acción Comunal son actores fundamentales para el desarrollo de los territorios. A través del tiempo, han conseguido la construcción de la infraestructura básica del territorio: vías, viviendas, escuelas, acueductos veredales, etc. Asimismo, son consideradas el primer paso de la autogestión del desarrollo comunitario en el territorio. Por lo tanto, es necesario continuar fortaleciendo el relacionamiento entre los distintos actores que participan en el impulso y avance de territorio a través de redes, alianzas y cooperaciones.

De acuerdo a la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA), en Colombia

existen 62.553 Juntas de Acción Comunal y 1.500 Asociaciones de Juntas reunidas en 35 Federaciones (MAPP/OEA, s.f.).

De acuerdo a la Dirección para la Democracia y la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior, a febrero 2024, en Colombia hay 63.153 Organismos de Acción Comunal donde 34.512 son urbanas y 28.641 son rurales; integrada por 2’255.360 hombres y 3’158.159 mujeres.

A continuación, se presenta la distribución de organismos comunales por departamento: Amazonas (50), Antioquia (6.603), Arauca (764), Atlántico (860), Bogotá (1.785), Bolívar (2.188), Boyacá (3.005), Caldas (1.814), Caquetá (2.073), Casanare (1.334), Cauca (3.592), Cesar (1.893), Chocó (692), Córdoba (2.700), Cundinamarca (4.772), Guainía (49), Guaviare (321), Huila (2.787), La Guajira (871), Magdalena (1.252), Meta (2.005), Nariño (3.625), Norte de Santander (2.983), Putumayo (1.468), Quindío (718), Risaralda (1.305), San Andrés (68), Santander (4.021), Sucre (1.155), Tolima (3.459), Valle (2.738), Vaupés (40) y Vichada (163).

4.3. AFECTACIÓN DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS A LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL

Haciendo uso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal están autorizados para celebrar directamente convenios solidarios, de menor cuantía, con los Organismos de Acción Comunal con el fin de contratar con los habitantes de la comunidad.

Los convenios solidarios son esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales enfocados en la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades con la ejecución de obras hasta por la menor cuantía (Ley 2166 de 2021, Artículo 16, Numeral f). Y, en el caso de los entes territoriales del orden departamental y municipal, los convenios solidarios se podrán ejecutar obras hasta por la mínima cuantía (Ley 136 de 1994, Artículo 3°, Parágrafo 4°).

La menor cuantía está determinada en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), evidenciado en la Tabla 1 (Ley 1150 de 2007, Artículo 2°, Numeral 2.b). Ahora bien, la mínima cuantía es el valor equivalente al diez por ciento (10%) de la menor cuantía de una Entidad Estatal (Artículo 2°, Numeral 5).

Presupuesto de las entidades	Menor cuantía	Mínima cuantía
Superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	1.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	100 salarios mínimos mensuales legales vigentes

Presupuesto de las entidades	Menor cuantía	Mínima cuantía
Superior o igual a 850.000 e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	850 salarios mínimos mensuales legales vigentes	85 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Superior o igual a 400.000 e inferiores a 850.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	650 salarios mínimos mensuales legales vigentes	65 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Superior e igual a 120.000 e inferiores a 400.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	450 salarios mínimos mensuales legales vigentes	45 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Inferior a 120.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	280 salarios mínimos mensuales legales vigentes	28 salarios mínimos mensuales legales vigentes

Tabla 1. Valores de menor cuantía. Fuente: Ley 1150 de 2007. Elaboración propia.

Por lo tanto, un convenio solidario de mínima cuantía, dependiendo del presupuesto de la entidad territorial oscila su valor entre 28 y 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, haciendo uso de la Ley 136 de 1994. Para el año 2025, el salario mínimo mensual legal vigente es \$1.423.500 pesos, es decir, la mínima cuantía oscila entre \$39.858.000 pesos y \$142.350.000 pesos. Es decir, el Gravamen a los Movimientos Financieros equivale para este ejercicio entre \$159.432 pesos y \$569.400 pesos, respectivamente. Por ello, se reduce el presupuesto disponible de los organismos de Acción Comunal.

Ahora bien, un convenio solidario de menor cuantía, dependiendo del presupuesto de la entidad oscila su valor entre 280 y 1000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, en concordancia con la Ley 2166 de 2021. Para el año 2025, el salario mínimo mensual legal vigente es \$1.423.500 pesos, es decir, la mínima cuantía oscila entre \$398.580.000 pesos y \$1.423.500.000 pesos.

Por consiguiente, el Gravamen a los Movimientos Financieros equivale para este ejercicio entre \$1.594.320 pesos y \$5.694.000 pesos, respectivamente. Lo anterior, muestra nuevamente la disminución del presupuesto disponible de los organismos de Acción Comunal para satisfacer sus necesidades y aspiraciones, objetivo principal de los convenios solidarios.

5. MARCO NORMATIVO

5.1. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Se trae a colación los preceptos normativos establecidos en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política de 1.991, conforme a los cuales, le corresponde al Congreso de la República

hacer las leyes. En tal sentido, el numeral 2 del artículo 6° de la Ley 5ª de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” de manera taxativa le concede al Congreso la Función legislativa con el ánimo de elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

Por su parte, el artículo 2° de la **Ley 3 de 1992**, por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones, consagra las competencias de las Comisiones Constitucionales Permanentes del Senado, así como también, de la Cámara de Representantes, fijando para la Comisión Tercera, las siguientes:

“ARTÍCULO 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Tercera.

*Compuesta por trece (15) miembros en el Senado y dieciocho (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; **impuestos y contribuciones**; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de la banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación financiera; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.*

(...)”. (Negrillas y subrayados fuera del texto original).

5.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

El texto del proyecto ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara disponen:

Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

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

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

5.3. MARCO LEGAL

A su vez, el texto del proyecto de ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en las siguientes normas jurídicas:

Decreto 624 de 1989

Expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

El artículo 870 crea el impuesto Gravamen a los Movimientos Financieros, GMF, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman.

El artículo 879 enumera las acciones exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Ley 136 de 1994

Dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

El artículo 3° se refiere a las funciones de los municipios, quienes deben promover el desarrollo del territorio y construir las obras que demande el progreso municipal teniendo en cuenta los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal. También, los municipios y distritos pueden celebrar convenios solidarios con los organismos de acción comunal. Asimismo, los entes territoriales del orden departamental y municipal están autorizados para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras *hasta por la mínima cuantía*. En esta misma línea, los convenios solidarios podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 141 señala que las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante su participación en el ejercicio de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la Administración central o descentralizada. Los contratos o convenios que se celebren, se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 375 a 378 del Decreto 1333 de 1986 y la Ley 80 de 1993.

Ley 2166 de 2021

Deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados.

El artículo 3° contiene los principios rectores del desarrollo de la comunidad: afirmación del individuo, construcción de identidad cultural, participación social y política, el desarrollo de pilares de comunidad tales como solidaridad, resiliencia comunitaria, construcción del conocimiento en comunidad, convivencia ciudadana, planeación participativa, pluralismo, diversidad, fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres.

El artículo 7° define los organismos de la acción comunal donde las juntas de acción comunal son organismos de primer grado. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.

El artículo 16 concentra los objetivos de los organismos de acción comunal donde uno de ellos

es celebrar contratos, convenios y alianzas con entidades del estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, hasta de menor cuantía con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial.

El artículo 63 indica que los organismos comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal a través de la prestación de bienes y servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada. Los contratos interadministrativos de mínima cuantía o convenios solidarios podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo o para la ejecución de los proyectos derivados del Acuerdo Final de Paz, como lo son, los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial o los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

El artículo 95 autoriza a los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal con el fin de contratar con los habitantes de la comunidad.

5.3.1. INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES VIGENTES EN COLOMBIA

Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948)¹⁶, en su artículo 21:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

• Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁷ (Pacto de San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969), en su artículo 23. Derechos Políticos:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio

¹⁶ Firmada por Colombia en 1966 y ratificada en octubre de 1969.

¹⁷ Ratificada por Colombia el 28 de mayo de 1973.

universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

6. SOLICITUD DE COMENTARIOS

Se solicitaron comentarios al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio del Interior, a la Federación Colombiana de Municipios y a la Confederación Nacional de Acción Comunal.

7. CONFLICTO DE INTERESES

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

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

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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

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

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

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente,

o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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

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

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

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

e) <Literal INEXEQUIBLE>.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, actual ni directo. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal “a” del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

8. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la **Ley 819 de 2003** establece que, *el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias determine la viabilidad fiscal de este proyecto y remita concepto

para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Resulta necesario resaltar que la honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

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

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los Congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los Congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte en sentencia C-315 de 2008 ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos,

entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”.

Finalmente, la Corte Constitucional puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, donde se manifestó que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este

carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Subrayado fuera del texto).

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En otras palabras, si bien son los miembros del Congreso de la República a quienes compete la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario, es claro que el Poder Ejecutivo en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

9. PROPOSICIÓN

En los términos anteriores, rendimos ponencia positiva y solicitamos a los Honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **proyecto de ley número 100 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se dejan exentos a los convenios solidarios de los organismos de Acción Comunal de primer y segundo grado del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros, de conformidad con el siguiente texto propuesto.

Cordialmente,


WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ
Representante a la Cámara por Caldas
Coordinador Ponente


CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN
Representante a la Cámara por Meta
Ponente


DIÓGENES QUINTERO AMAYA
Representante a la Cámara por CITREP Norte de Santander
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 100 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se dejan exentos a los convenios solidarios de los organismos de Acción Comunal de Primer y Segundo grado del Pago del Gravamen a los Movimientos Financieros.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto dejar exento del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) los retiros de los convenios solidarios de los organismos de Acción Comunal de primer y segundo grado.

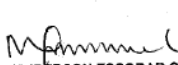
Artículo 2°. Adiciónese un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 879. EXENCIONES DEL GMF. Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos financieros:

32. Los retiros efectuados de las cuentas corrientes o de ahorros abiertas en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o de Economía Solidaria según sea el caso, que correspondan a desembolsos de los convenios solidarios celebrados entre los entes del orden nacional, departamental, distrital y municipal con los organismos de Acción Comunal de primer y segundo grado.

Parágrafo. Para acceder a la exención aquí prevista, los organismos de Acción Comunal de primer y segundo grado deberán adjuntar, al momento de apertura o actualización de la cuenta en la entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la de Economía Solidaria, copia del respectivo convenio solidario suscrito con la entidad estatal. Las entidades financieras deberán mantener un registro de dichas cuentas exentas y reportar anualmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la información consolidada de los montos manejados bajo este régimen. Las entidades financieras reportarán semestralmente a la Superintendencia Financiera de Colombia las operaciones amparadas por esta exención, con el fin de hacer seguimiento y control estadístico”.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ
Representante a la Cámara por Caldas
Coordinador Ponente


CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN
Representante a la Cámara por Meta
Ponente


DIÓGENES QUINTERO AMAYA
Representante a la Cámara por CITREP Norte de Santander
Ponente

Bibliografía

- Cadena Clavijo, H. J. (2015). *Crisis de la Banca Hipotecaria Colombiano de 1998 - 2001*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15747/CadenaClavijoHectorJose2015.pdf;jsessionid=25647687D0540596FFC9D4F09B2D4418?sequence=1>
- DIAN. (2023). *Estadísticas de los tributos administrados por la DIAN*. Obtenido

de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>

- MAPP/OEA. (s.f.). *15 años hechos de paz, La voz y el valor de las Juntas de Acción Comunal*. Obtenido de MAPP/OEA: <https://www.mapp-oea.org/hechosdepaz/la-voz-y-el-valor-de-las-juntas-de-accion-comunal/>
- Segura Matiz, R. D. (2002). *Gravamen sobre movimientos financieros*. Bogotá: Cuadernos de Trabajo (DIAN). Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Otros%20Cuadernos%20de%20Trabajo/064.%20Gravamen%20sobre%20movimientos%20financieros.pdf>
- Senado, S. d. (1989). *Decreto 624, “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”*. Bogotá: Senado de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html#TITULO%20PRE
- Senado, S. d. (2007). *Ley 1150, “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”*. Bogotá: Secretaria de Senado. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html
- Senado, S. d. (2021). *Ley 2166, “Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal*. Bogotá. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2166_2021.html#T%C3%8DTULO%20PRIMERO
- Valero Varela, H. J. (2007). *Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia*. Bogotá: DIAN. Obtenido de [https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Generalidades%20del%20gravamen%20a%20los%20movimientos%20financieros%20\(GMF\)%20en%20Colombia..pdf](https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Generalidades%20del%20gravamen%20a%20los%20movimientos%20financieros%20(GMF)%20en%20Colombia..pdf)

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 10 de septiembre de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.100 de 2025 Cámara, “**POR MEDIO DE LA CUAL SE DEJAN EXENTOS A LOS CONVENIOS SOLIDARIOS DE LOS ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL DE PRIMER Y SEGUNDO GRADO DEL PAGO DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS**”, suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara: WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ, DIÓGENES QUINTERO AMAYA, CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CONTENIDO

Gaceta número 1694 - lunes, 15 de septiembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto del proyecto de ley número 018 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.	1
Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto del proyecto de ley número 100 de 2025 Cámara, por medio de la cual se dejan exentos a los convenios solidarios de los organismos de Acción Comunal de primer y segundo grado del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros.	15