REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - Nº 1226 Bogotá, D. C., viernes, 25 de julio de 2025 EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 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., julio de 2025

Señores

MESA DIRECTIVA

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Secretario

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Honorable Cámara de Representantes

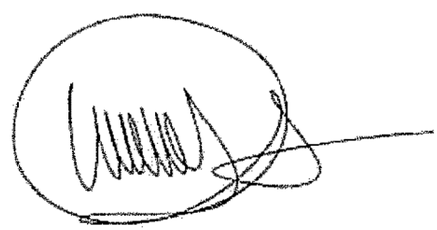
Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Presentación del Proyecto de Ley número 018 de 2025, *por medio de la cual se amplía el objeto de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se dictan otras disposiciones.*

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley *por medio de la cual se amplía el objeto de los fondos de seguridad y convivencia ciudadana y se dictan otras disposiciones*, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,



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

1. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY 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 1º. *Objeto.* La presente ley tiene como propósito modificar la Ley 418 de 1997 para ampliar el alcance de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana de los municipios, permitiendo su utilización en la vinculación de pensionados de la Fuerza Pública y/o personal civil para su desempeño de actividades de seguridad, específicamente aquellas relacionadas con la vigilancia y control que requieran supervisión mediante cámaras de seguridad. Asimismo, esta ley faculta a los entes

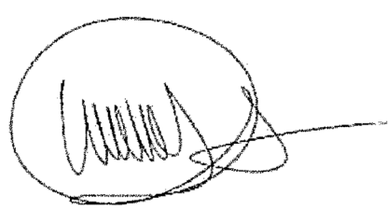
territoriales para adquirir un vehículo automotor destinado al servicio oficial de las alcaldías municipales, con el objetivo de fortalecer su capacidad operativa y atender las necesidades de movilidad institucional.

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

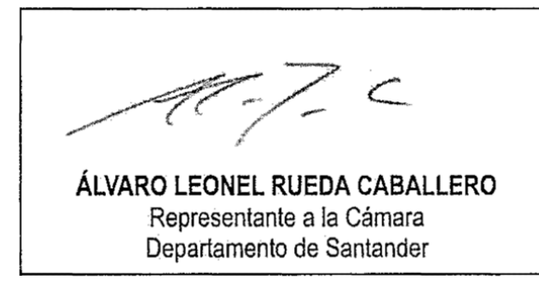
ARTÍCULO 119. En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios del país deberán funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de "fondo cuenta". Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad 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 3º. Facúltase, por una única vez, a las alcaldías de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría para que, con cargo a los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, puedan adquirir un vehículo automotor destinado al servicio oficial de la administración municipal. Esta disposición tiene como objetivo dotar a los municipios de los medios necesarios para garantizar el cumplimiento de sus funciones con seguridad y eficiencia, reconociendo las dificultades que enfrentan muchas entidades territoriales para desarrollar sus labores, y ofreciendo mecanismos que fortalezcan su capacidad de gestión y respuesta ante los desafíos administrativos y de seguridad.

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



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



ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Presentación y síntesis del proyecto

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

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

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

2.2. Contenido del proyecto

El proyecto de ley consta de 26 artículos con los siguientes temas:

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

2.3. Antecedentes legislativos

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

- **Proyecto de Ley Cámara: 151 de 2020C,** *por medio del cual se establecen disposiciones sobre fortalecimiento de la seguridad ciudadana,*

fortalecimiento del pie de fuerza policial, formación de cultura ciudadana y se dictan otras disposiciones.

- **Objeto:** establecer disposiciones coordinadas e integrales para el mejoramiento de los índices de seguridad ciudadana, civismo y atención primaria de administración de justicia.
- **Autores:** Honorable Representante Edward David Rodríguez Rodríguez.
- **Legislatura:** 2022-2021.
- **Estado:** archivado.

2.4. Justificación

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

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

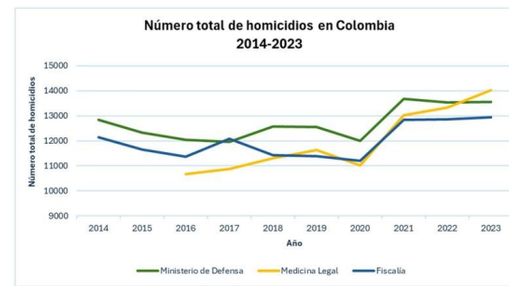
En segundo lugar, aunque en los últimos años se han instalado sistemas de cámaras de seguridad en diversos municipios para fortalecer la vigilancia y el orden público, la falta de personal disponible para supervisar estas herramientas ha reducido significativamente su efectividad. En muchos casos, los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

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

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

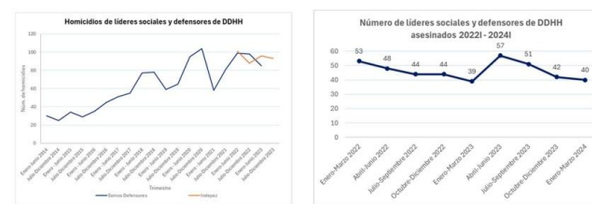
2.4.1. Inseguridad de los líderes en Colombia

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



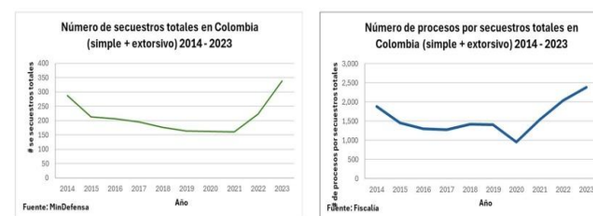
Fuente: Panorama de seguridad en Colombia: Tendencias recientes de los principales indicadores de seguridad pública y seguridad ciudadana. Primer informe Observatorio de Seguridad, Consejo Gremial Nacional. Junio de 2024.

Este informe también afirma que el número de líderes sociales y defensores de DD. HH. 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 DD. HH. fueron asesinados en Colombia en el 2023. Durante el primer trimestre de 2024 fueron asesinados en Colombia 40 líderes sociales y defensores de DD. HH., frente a 39 durante el mismo periodo del año 2023:



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

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



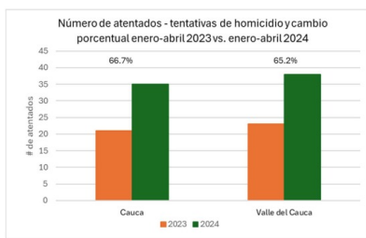
Fuente: Panorama de seguridad en Colombia: Tendencias recientes de los principales indicadores de seguridad pública y seguridad ciudadana. Primer informe Observatorio de Seguridad, Consejo Gremial Nacional. Junio de 2024.

Adicionalmente, de acuerdo con información actualizada (a 2024) de la Defensoría del Pueblo, se muestra que el número de municipios con presencia de las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (ACG) pasó de 213 en 2019 a 392 en 2024 (aumento del 84%); con presencia del ELN

pasó de 149 en 2019 a 232 en 2024 (aumento del 56%); con presencia de disidencias de las FARC pasó de 124 en 2019 a 299 en 2024 (aumento del 141%); finalmente, con presencia de otros grupos de crimen organizado pasó de 114 en 2019 a 184 en 2024 (un aumento del 61%):

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

Adicionalmente, este informe afirma que el Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos del Sistema Integral para la Paz de la JEP maneja información sobre acciones de grupos armados que afectan la seguridad de la población en los territorios. Por ejemplo, esta fuente muestra un aumento superior al 65% en Cauca y Valle en el número de atentados y tentativas de homicidios ocurridos entre enero y abril de 2024, cuando se compara con el mismo periodo del año anterior:[1]



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.[2]

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%.[3]

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

Así mismo, en 2023 la Defensoría del Pueblo, por medio de sus oficinas regionales, encontró que doce alcaldes en siete departamentos están ejerciendo sus labores 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.[4]

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

1 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

2 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/

3 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

4 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

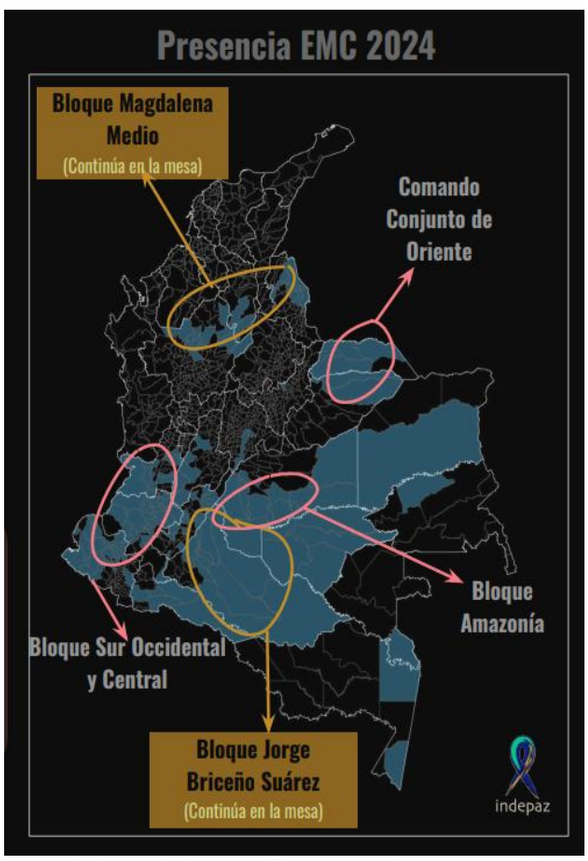
que exigen un compromiso decidido por parte del Estado para garantizar la protección de los derechos de nuestros líderes y de la comunidad, fortaleciendo así la institucionalidad del Estado colombiano. La seguridad de los dirigentes locales no solo es un deber ineludible, sino también un pilar esencial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

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

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

- **Estado Mayor Central - EMC.**

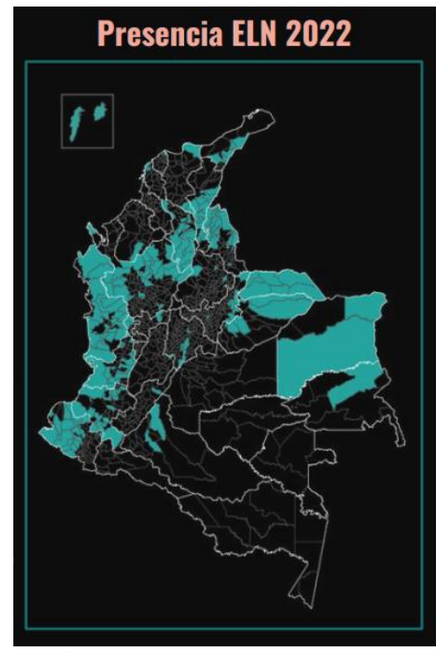
El informe indica que entre el 1 de enero de 2023 y el 17 de abril de 2024 el EMC ha cometido 463 acciones, de las cuales 361 se dieron en 2023 y 102 en lo corrido de 2024. Estas acciones incluyeron ataques contra la población civil, disputas, enfrentamientos con la fuerza pública y acciones contra la fuerza pública:



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

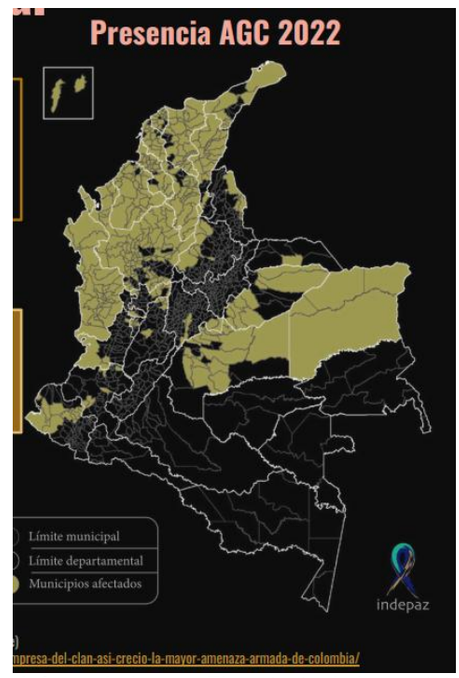
- **ELN - Ejército de Liberación Nacional.**

Entre el 3 de agosto de 2023 y el 17 de abril de 2024 se tiene registro de 86 acciones cometidas por el ELN, de las cuales 51 han sido ataques directos a la población y de estas 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.[5]

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

5 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

recrudecimiento de las acciones armadas en algunas zonas del país y de la disputa territorial entre actores armados no estatales.[6]

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.[7]

La ejecución de esta importante tarea expone de manera considerable a los mandatarios locales a riesgos significativos, al desempeñar tareas que procuren 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.

2.4.3. Déficit de la Fuerza Pública en Colombia

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

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.[10]

Sumado a lo anterior, cabe precisar que, durante el año 2022, el Director de la Policía Nacional para ese entonces, el 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.[11]

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.

2.5. Marco Jurídico sobre la materia a legislar

2.5.1. 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 2º. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad*

---

6 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.

7 Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. Hugo Acero Velásquez. Disponible en: https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf

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

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

10 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

11 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-años/

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 1º 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.

ARTICULO 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.*

2.5.2. 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 6º 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 Convivenciba 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 específico[12].

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

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.

Adicional a lo anterior, 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 solo 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 1º. *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 2º. *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 3º. *<Parágrafo adicionado por el artículo 39 de la Ley 1430 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> El recaudo por concepto de la contribución especial que se 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.*

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 6º 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 deben 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 el 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 estas 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 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 parágrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, el sesenta por ciento (60%) de los recursos provenientes del recaudo por concepto de multas se destinará a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad, de los cuales un treinta por ciento (30%) será para financiar programas, proyectos de inversión y actividades de cultura ciudadana, un quince por ciento (15%) a la administración, funcionamiento e infraestructura del Registro Nacional de Medidas Correctivas, como elemento necesario para garantizar la prevención a través del recaudo y almacenamiento de información detallada, georreferenciada y en tiempo real del estado de las multas en todo el territorio nacional, lo cual constituye un instrumento imprescindible para el cumplimiento de su función legal, y un quince por ciento (15%) para financiar el servicio de Policía en la modalidad de vigilancia. El cuarenta por ciento (40%) restante se utilizará en la materialización de las medidas correctivas impuestas por las autoridades de Policía, donde un quince por ciento (15%) se destinará para la implementación del Sistema de información que permita articular el recaudo, registro, transacción y monitoreo a nivel nacional, de que trata el artículo 39 de la presente ley.

PARÁGRAFO 1º. *El Departamento Nacional de Planeación, la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, tendrán un semestre a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para incorporar en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario CUIPO o el sistema de captura de información establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República y la Contaduría General de la Nación, en aplicación del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales CCPET, con el fin de incluir un aparte en el que los alcaldes reporten el valor total del recaudo anual por concepto de multas que dispone el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y de la trasferencia 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 trasferir 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 trasferir 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[13]. La elaboración de estos planes se encuentra en cabeza de los gobernadores y alcaldes de acuerdo a las necesidades de seguridad de cada territorio.

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

13 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

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.

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

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

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

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022[14], estableciendo que:

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

También el Consejo de Estado el año 2010[15] 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 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,

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.

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 concurran tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

4. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

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

"El art. 7º 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 art. 7º 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 art. 7º ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada." (Subrayado fuera de texto).

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

"La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º 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.

De los Honorables Congresistas,

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

ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

5. FUENTES CONSULTADAS (BIBLIOGRAFÍA, WEBGRAFÍA)

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

informe Observatorio de Seguridad, Consejo Gremial Nacional junio de 2024. Disponible en: https://politicaspublicas.com.co/wp-content/uploads/2024/07/Presentacion-publica-primer-informe-Observatorio-de-Seguridad-Consejo-Gremial-Nacional-27-06-2024.pdf

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

• Bogotá cerrará el 2024 con la cifra más alta de homicidios en los últimos 8 años. Concejo de Bogotá. 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

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

• Informe Indepaz - El contexto de la paz total 2024. Disponible en: https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2024/04/EL-CONTEXTO-DE-PAZ-TOTAL-ABRIL-2024-1.pdf

• Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en: https://www.icrc.org/es/articulo/la-situacion-humanitaria-en-colombia-ha-seguido-deteriorandose-en-2024#:~:text=En%20los%20primeros%20cinco%20meses,entre%20actores%20armados%20no%20estatales.

• Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. Hugo Acero Velasquez. Disponible en: https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf

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

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

• 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

• 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/

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

• 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

• 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.

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

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se adiciona el numeral 13 al artículo 2.2.3.1.2.1 al Decreto número 1069 de 2015 en lo relativo a las reglas de reparto de la acción de tutela en acciones relacionadas con proyectos de interés nacional.

Bogotá, D. C., julio de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley, *por medio del cual se adiciona el numeral 13 al artículo 2.2.3.1.2.1 al Decreto número 1069 de 2015 en lo relativo a las reglas de reparto de la acción de tutela en acciones relacionadas con proyectos de interés nacional*.

Respetado secretario,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presentó a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley, *por medio del cual se adiciona el numeral 13 al artículo 2.2.3.1.2.1 al Decreto número 1069 de 2015 en lo relativo a la competencia de los jueces en acciones de tutela frente a proyectos de interés nacional.*

Lo anterior, con la finalidad de que se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la ley.

Cordialmente

HERNAN DARIO CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se adiciona el numeral 13 al artículo 2.2.3.1.2.1 al Decreto número 1069 de 2015 en lo relativo a las reglas de reparto de la acción de tutela en acciones relacionadas con proyectos de interés nacional.

El Congreso de la República

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. ARTÍCULO 1º. Adiciónese el numeral trece al artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto número 1069 de 2015, según el siguiente tenor:

13. Las acciones de tutela que estén relacionadas o tengan incidencia en proyectos de interés nacional serán repartidas para su conocimiento en primera instancia al tribunal administrativo donde esté ubicado el correspondiente proyecto.

Dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno nacional definirá los proyectos de interés nacional, teniendo en cuenta criterios como el impacto del proyecto en la productividad y competitividad de la economía nacional o regional, la creación de empleo directo o por vía de encadenamientos, la inversión de capital, el retorno positivo a la inversión, la sostenibilidad operacional, la potencialidad de aumentar la capacidad exportadora de la economía nacional o la capacidad de generar ingresos significativos a la nación y a las regiones.

Los proyectos que al momento del inicio de la vigencia de la presente ley estén categorizados como proyectos de interés nacional y estratégico (PINE), gran minería y proyectos de interés nacional declarados por la Agencia Nacional de Minería, serán considerados como proyectos de interés nacional para efectos del reparto, hasta tanto el Gobierno nacional haya reglamentado la materia.

ARTÍCULO 2º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación.

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de ley no cuenta con antecedentes legislativos en el país, por lo que consideramos se hace necesaria una reforma al Decreto número1069 de 2015 desde el legislativo que permita ofrecer garantías de protección a los diferentes proyectos que generan un importante impacto económico en el país, buscando que los asuntos de tutela que puedan afectar su normal funcionamiento deban ser debatidos por órganos judiciales que refuercen la desconcentración de la administración de justicia, preserven la jerarquía funcional, y garanticen la unificación jurisprudencial y el interés general.

II. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo ofrecer protección judicial a los diversos proyectos que impactan la productividad y competitividad de la economía, ya sea a nivel nacional o regional y que son fundamentales para el crecimiento económico del país, ya que generan empleo directo o indirecto mediante encadenamientos, requieren significativas inversiones de capital con expectativas de retorno positivo, y poseen el potencial de incrementar la capacidad exportadora de la economía, así como de generar ingresos significativos a la nación y a las regiones.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS CONSTITUCIONALES

El artículo 228 de la Constitución Política prevé que el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado y autónomo. En concordancia con ello, el artículo 50 de la Ley 270 de 1996 consagra que *"Con el objeto de desconcentrar el funcionamiento de la administración de justicia, y sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, para efectos judiciales, el territorio de la nación se divide en distritos judiciales o distritos judiciales administrativos y estos en circuitos (...)"*. La Corte Constitucional en sentencia C-833 del 11 de octubre de 2006 señaló que: *"Una de las características sustanciales de un Estado unitario como el colombiano, sobre la base de la centralización política, es la unidad de las leyes y de la función judicial en todo el territorio del mismo, cuya creación y ejercicio, respectivamente, están a cargo de la Nación o poder central. Ello explica que el Art. 228 de la Constitución establezca que el funcionamiento de la administración de justicia*

será desconcentrado, esto es, que la misma operará mediante la atribución de dicha función, mediante leyes y reglamentos, a órganos de orden nacional situados en diversos lugares del territorio del Estado, con un campo de acción circunscrito y en todo caso de menor amplitud que aquel."

Por otra parte, el inciso primero del artículo 86 de la Constitución Política prevé que *"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública."*

Mediante Decreto número 2591 de 1991 se reglamentó la acción de tutela y en el artículo 37 del Decreto número 2591 de 1991 se estableció que *"Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud."* Luego, el artículo 1º del Decreto número 1382 del 2000, modificado por el Decreto número 1983 de 2017 estableció las reglas de reparto de la acción de tutela. Estos decretos fueron compilados en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto número 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

El Consejo de Estado, en sentencia del 18 de julio de 2002, decidió una demanda de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto número 1382 de 2000 y argumentó que *"[...] el Presidente de la República, mediante el Decreto número 1382 de 2000, ejerció la potestad reglamentaria respecto de una norma con fuerza de ley, es decir, dentro del ámbito de la competencia que le asigna el artículo 189-11 de la Constitución."*

Asimismo, el honorable Consejo de Estado en sentencia del 18 de julio de 2002 determinó que las reglas de reparto contenidas en el Decreto número 1382 de 2000 son necesarias para *"[...] lograr la desconcentración de la Administración de Justicia, imperativo constitucional y legal que se extiende a la acción de tutela y que resultaría imposible si llegaran a reunirse en un mismo órgano judicial innumerables solicitudes de amparo, como ocurriría, por ejemplo, en un tribunal superior, ante el empeño de los solicitantes por contar con una sentencia de segundo grado dictada por la Corte Suprema de Justicia. En esta situación y en otras similares, se frustraría el principio de desconcentración de la Administración de Justicia a pretexto de una facultad ilimitada para escoger al Juez, que desde luego ni la Constitución ni las leyes establecen. En segundo término, porque el reglamento respeta la competencia «a prevención» al facultar a los solicitantes para ocurrir ante jueces o tribunales de cualquier especialidad. Así mismo, garantiza el derecho a reclamar la protección en todo lugar, porque ningún Juez podrá rechazar la solicitud aduciendo no ser competente, sino que tendrá que enviarla a quien lo sea."*

Igualmente, la honorable Corte Constitucional mediante Auto 124 del 25 de marzo de 2009, enfatizó que *"[...] las únicas normas que determinan la competencia en materia de tutela son el artículo 86 de la Constitución, que señala que esta se puede interponer ante cualquier juez, y el artículo 37 del Decreto número 2591 de 1991, que establece la competencia territorial y la de las acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación. Mientras que el decreto reglamentario 1382 de 2000 contiene reglas de simple reparto."*

En la precitada providencia, la honorable Sala Plena de la Corte Constitucional estableció las siguientes reglas jurisprudenciales: (i) un error en la aplicación o interpretación de las reglas de competencia contenidas en el artículo 37 del Decreto número 2591 de 1991 puede llevar al juez de tutela a declararse incompetente. La autoridad judicial debe, en estos casos, remitir el expediente al juez que considere competente con la mayor celeridad posible; (ii) la equivocación en la aplicación o interpretación de las reglas de reparto contenidas en el Decreto número 1382 de 2000 no autoriza al juez de tutela a declararse incompetente y, mucho menos, a declarar la nulidad de lo actuado por falta de competencia. El juez de tutela debe, en estos casos, tramitar la acción o decidir la impugnación, según el caso; (iii) los únicos conflictos de competencia que existen en materia de tutela son los que se presentan por la aplicación o interpretación del artículo 37 del Decreto número 2591 de 1991. Estos conflictos serán decididos, en principio, por el superior jerárquico común de las autoridades judiciales involucradas o, en su ausencia, por la Corte Constitucional; (iv) ninguna discusión por la aplicación o interpretación del Decreto número 1382 de 2000 genera conflicto de competencia, ni siquiera aparente.

Posteriormente, el Decreto número 333 de 2021 modificó el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto número 1069 de 2015, y dejó sentado que asuntos como: (i) las actuaciones del Presidente de la República, incluyendo las relacionadas con la seguridad nacional; (ii) las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno nacional, autoridades, organismos , consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos; (iii) las acciones de tutela presentadas por funcionarios o empleados que pertenezcan o pertenecieron a la rama judicial; (iv) las decisiones tomadas por la Superintendencia Nacional de Salud relacionadas con medidas cautelares y de toma de posesión e intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar, de cesación provisional, o de revocatoria total o parcial de habilitación o autorización de funcionamiento, con fundamento en los artículos 124 y 125 de la Ley 1438 de 2011, deben ser debatidos por órganos judiciales que refuercen la desconcentración de la administración de justicia, preserven la jerarquía

funcional, y garanticen la unificación jurisprudencial y el interés general.

En ese sentido, resulta viable que el Congreso de la República defina como de interés que ciertos asuntos sean conocidos por jueces de mayor rango, con la finalidad de buscar ciertos fines.

IV. JUSTIFICACIÓN

Asignando el conocimiento de las tutelas en primera instancia a los tribunales administrativos se busca generar estabilidad y seguridad jurídica a los proyectos estratégicos, teniendo en cuenta su importancia para el desarrollo de la infraestructura vital del país, y brindar mayores garantías a la inversión en minería, energía e hidrocarburos, entre otros.

Con ello, diferentes vicisitudes que afectan los proyectos de interés nacional tal y como son acciones de tutelas relacionadas con los procesos de adquisición de predios, consultas previas a comunidades y permisos y trámites ambientales, entre tantos otros que pueden afectar la operatividad de un gran proyecto, serán conocidas por jueces de mayor rango jerárquico como lo son los magistrados de tribunal.

Ya en el Conpes 3762 de 2013 se observó que *"en una primera aproximación al seguimiento de los trámites ambientales, sociales y prediales en Colombia, se identificaron más de cincuenta y tres (53) proyectos de interés nacional y estratégicos con alguna dificultad. Entre los proyectos identificados, un 80% tiene dificultades de carácter ambiental, 27% presentan dificultades en lo relacionado con el desarrollo de la consulta previa y 23% tiene dificultades con los temas de adquisición predial"*, situaciones todas que se relacionan con derechos fundamentales y por lo que pueden ser objeto de protección mediante acción de tutela.

De allí, resulta primordial reducir el riesgo asociado a las decisiones judiciales que puedan afectar los proyectos más relevantes para el país, principalmente en los sectores de transporte y minero energético.

Recientemente, el país conoció el fallo de tutela del juzgado cuarto laboral de Santa Marta, que ordenó la suspensión inmediata de todas las actividades relacionadas del proyecto de exploración y explotación en el área de interés de perforación exploratoria Tayrona en el pozo Uchuva 2, a pesar de que, según el Ministerio de Minas y Energía:

"A la fecha del 31 de diciembre de 2023, según el último Informe de Recursos y Reservas (IRR 2023), el descubrimiento Uchuva se encontró en etapa de delimitación y cuidado de historia de producción comercial. El pozo Uchuva 2, actualmente en perforación, ha sido diseñado para delimitar este descubrimiento y reducir las incertidumbres sobre el yacimiento, esencial para determinar su potencial comercial.

Es imperativo realizar la evaluación de este pozo, ya que se estima que, de confirmarse su productividad, el campo Uchuva podría aportar un volumen recuperable equivalente al 20% de las reservas 1P (probadas), al 32% de las reservas 2P (probadas más. probables) y al 45% de las reservas 3P (probadas más probables más posibles). Sin una evaluación adecuada, el país perderá la oportunidad de incorporar estos volúmenes potenciales de reservas, lo que agravaría la situación de oferta y demanda de gas en el país.

Desde el Ministerio de Minas y Energía consideramos que el desarrollo de este campo es crucial para la sostenibilidad energética a mediano plazo, y que permitirá al país utilizar el gas natural como un fluido de transición energética. Esta acción contribuiría al suministro de energéticos limpios a la población colombiana y generaría ingresos por regalías que beneficiarán directamente a las regiones.

El Ministerio del Interior ya ha tomado acciones en relación con el mismo tema, de acuerdo con el comunicado publicado el pasado 13 de septiembre en el cual también respaldó la importancia de respetar los derechos de las comunidades étnicas a través de la consulta previa, sin dejar de lado los intereses generales del país. Esto, en el marco del compromiso del Gobierno Nacional con la búsqueda permanente de soluciones que permitan articular las acciones en pro del desarrollo económico y el respeto a los derechos fundamentales."[1]

Por lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía, la Procuraduría General de la Nación y Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa apelaron el fallo proferido por el juez de Santa Marta. Finalmente, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta levantó la suspensión de los trabajos exploratorios en el Pozo Sirius (anteriormente conocido como Uchuva) y ordenó la revisión del concepto sobre consulta previa para la comunidad indígena de Taganga.[2]

Es preciso indicar que, si bien se debe respetar cualquier decisión emanada de un juez de la República, estas se deben tomar con una base técnica robusta y una consideración equitativa de los derechos de los involucrados, incluidos los de las comunidades afectadas, como en el caso en cuestión.

Adicional, este proyecto de ley busca preservar la seguridad jurídica de proyectos de alto impacto económico y garantizar la satisfacción del interés general mediante el control adecuado de las decisiones que se adoptan en representación y en beneficio de la colectividad, con miras a proteger los intereses de los accionantes y accionados. Este equilibrio es fundamental, especialmente en aquellos casos donde se debe mantener la estabilidad

---

1 https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/ministerio-de-minas-y-energ%C3%ADa-impugna-decisi%C3%B3n-sobre-la-exploraci%C3%B3n-de-gas-en-el-pozo-uchuva-2/

2 https://www.procuraduria.gov.co/Pages/tribunal-santa-marta-levanta-suspension-pozo-uchuva-solicitud-procuraduria.aspx

económica del país y respetar los derechos de todas las partes involucradas, garantizando un desarrollo equitativo y justo que no sacrifique uno por el otro.

El principio de seguridad jurídica *"es un bien social: En tanto bien social, debe haber una distribución equitativa del mismo. Concretamente, los atributos de la seguridad jurídica deben ser exigibles por parte de todos los actores, no solo por parte de los que tienen poder dominante en las relaciones jurídicas, sociales y económicas"* (López Medina, D., 23 de mayo de 2006).

V. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

Este proyecto de ley no ordena gasto público, no tiene afectación y no tiene injerencia presupuestal alguna, en el entendido que, modifica el Decreto número 1069 de 2015 *en lo relativo a la competencia de los jueces en acciones de tutela frente a proyectos de interés nacional*.

Así, se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 del 09 de julio de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones,* que en su artículo 7º dispone que todos los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Contemplando así la obligatoriedad de incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones*, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley tiene como objetivo ofrecer protección judicial a los diversos proyectos que impactan la productividad y competitividad de la economía, ya sea a nivel nacional o regional, y que son fundamentales para el crecimiento económico del país, la presente iniciativa contiene una posible causa de conflicto y se configuraría si los congresistas tienen parientes en grados de ley que puedan desarrollar proyectos como los descritos en el objeto.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

"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.

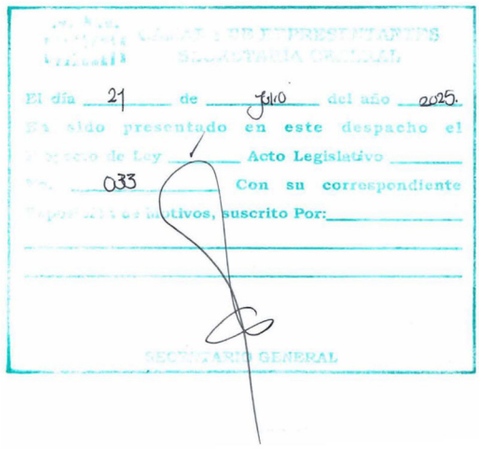
c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Es de aclarar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime del deber del congresista de identificar otras causales adicionales.

Por las razones expuestas, someto a consideración de los honorables congresistas esta iniciativa parlamentaria.

Cordialmente,

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2025 CÁMARA

Por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injuria y Calumnia.

Bogotá, D. C., julio de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de Ley *por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injuria y Calumnia.*

Respetado secretario,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presentó a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley *por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injuria y Calumnia.*

Lo anterior, con la finalidad de que se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la ley.

Cordialmente,

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injuria y Calumnia

El Congreso de la República

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el régimen de la figura de retractación en los delitos de injuria y calumnia, buscando fortalecer el equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y los derechos al buen nombre y a la honra, garantizando que, además de la retractación pública, exista una sanción económica para el autor o partícipe, derivada del riesgo producido frente a los derechos tutelados de la víctima.

ARTÍCULO 2º. Adiciónese el artículo 36A a la Ley 599 de 2000 según el siguiente tenor:

Artículo 36A. Sanción económica. Habrá lugar a una sanción económica tasada por el juez de conocimiento en los casos en que el autor o partícipe de los delitos de injuria o calumnia se retracte conforme a lo dispuesto en el artículo 225 de la presente ley.

La sanción económica no se considerará pena, ni generará antecedentes, ni derivará en la aplicación de ninguna de las penas privativas de otros derechos descritas en el artículo 43 de la presente ley.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 225 del Código Penal sobre la retractación en los delitos de injuria y calumnia, el cual quedará así:

Artículo 225. ***Retractación.*** No habrá lugar a **pena** si el autor o partícipe de cualquiera de las conductas previstas en este título se retractare voluntariamente antes de proferirse sentencia de primera o única instancia, siempre que la publicación de la retractación se haga a costa del responsable, se cumpla en el mismo medio y con las mismas características en que se difundió la imputación o en el que señale el funcionario judicial, en los demás casos.

No se podrá iniciar acción penal, si la retractación o rectificación se hace pública antes de que el ofendido formule la respectiva denuncia.

En los casos en que el autor o partícipe se retracte será obligatorio el pago de una sanción económica que oscilará entre los 2 y los 13 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tasada por el juez de conocimiento atendiendo a los criterios establecidos en el Libro I, Título IV, Capítulo Segundo de la presente ley en lo que sean aplicables.

Frente a la tasación de la sanción económica procederá el recurso de apelación que podrá ser interpuesto incluso por la víctima.

Los recursos obtenidos por concepto de sanciones económicas tendrán la destinación descrita en el artículo 42 de la presente ley.

ARTÍCULO 4º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa busca fortalecer la regulación de la retractación contemplada para los delitos de injuria y calumnia en el artículo 225 del Código Penal. La normativa actual otorga un trato preferente al victimario al permitirle retractarse, exonerándolo de responsabilidad penal, sin mayores consecuencias. Esta disposición deja en una situación de desventaja a la víctima, cuyos derechos fundamentales al buen nombre y a la honra ya han sido gravemente vulnerados por las afirmaciones injuriosas o calumniosas.

La retractación, tal como está regulada actualmente, beneficia de manera desproporcionada al autor del delito, ya que no impone sanciones suficientes para garantizar que dicha retractación sea completa, pública, oportuna y realizada en los mismos términos del agravio y, además, permite una perniciosa conducta consistente en injuriar o calumniar en un momento determinado teniendo presente que, con la mera retractación en el futuro, bastará, cuando en muchos casos el daño ya está hecho. Esto genera un desequilibrio entre la protección de los derechos fundamentales de la víctima y el ejercicio del derecho a la libertad de expresión del agresor, pues el simple hecho de retractarse puede no ser suficiente para restituir plenamente la dignidad de quien ha sido agraviado.

En este sentido, se propone crear una sanción económica en el Código Penal: no será una pena ni principal (como la multa); ni accesoria, como quiera que el autor o partícipe encontraría inconveniente tener un antecedente penal por la mera retractación; ni tampoco implicará una retribución para la víctima, como quiera que esta cuenta con los procesos de responsabilidad civil para tasar adecuadamente el daño. En ese sentido, se propone crear una sanción económica que no es pena y que procede exclusivamente en los casos de retractación, que además es tasada directamente por una autoridad judicial y que está sometida a control mediante el recurso de apelación.

Además, se plantea una modificación del artículo 225 del Código Penal que incluya la imposición de la sanción económica para aquellos que se retracten, con lo que se persigue que las personas no incurran en los delitos de injuria y calumnia de forma ligera, por las exiguas consecuencias que esto trae. Esta sanción económica se plantea como una medida que no solo desincentive la calumnia y la injuria, sino que también garantice que la retractación no se convierta en un mero trámite para eludir la responsabilidad penal, sino en un acto serio y reparador.

Finalmente, el espíritu de esta modificación es garantizar que el derecho de la víctima al buen nombre y a la honra sea restablecido de manera efectiva, y que la libertad de expresión no se use como un pretexto para eludir la justicia. La sanción económica también busca asegurar que la retractación sea realizada con la misma visibilidad y contundencia con que se cometió el agravio, ya que la restitución del daño debe ser proporcional al perjuicio causado. Esta propuesta es coherente con el principio de proporcionalidad en la limitación de derechos, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en diversas decisiones, al equilibrar el derecho a la libertad de expresión con la protección de los derechos fundamentales de terceros.

I. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el régimen de la figura de retractación en los delitos de injuria y calumnia, buscando fortalecer el equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y los derechos al buen nombre y a la honra, garantizando que, además de la retractación pública, exista una sanción económica para el autor o partícipe, derivada del riesgo producido frente a los derechos tutelados de la víctima.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 Marco Constitucional

Como se mencionó, en la Constitución Política de Colombia existen diversos artículos que protegen los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra de las personas. Entre ellos, destacan los artículos 2º, 15 y 21 de la Carta Magna, los cuales se enfocan en la protección de estos derechos esenciales en una sociedad democrática.

El artículo 2º de la Constitución Política cita:

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

***Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades,** y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."* **(Negrilla y subrayado por fuera del texto original)**

El artículo 15 de la Constitución Política cita:

"Artículo 15. ***Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen***

nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. *De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Solo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley." **(Negrilla y subrayado por fuera del texto original)**

El artículo 21 de la Constitución Política cita:

"Artículo 21. Se garantiza el derecho a la honra. La ley señalará la forma de su protección." **(Negrilla y subrayado por fuera del texto original)**

III. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

El artículo 15 de la Constitución Política de Colombia establece que todas las personas tienen derecho fundamental al buen nombre y a la honra, lo que implica que cualquier ataque o menoscabo a estos derechos puede generar una afectación grave en la esfera personal, social y profesional de una persona. El buen nombre se refiere a la reputación o concepto que los demás tienen de una persona, basado en su comportamiento, sus cualidades y su integridad. La honra, por su parte, hace referencia al valor personal que una persona se otorga a sí misma y que debe ser reconocido y respetado por los demás.

En los delitos de injuria y calumnia, se ataca directamente la honra y el buen nombre de la víctima al proferir afirmaciones falsas o lesivas que menoscaban su dignidad. La injuria se configura cuando se irroga a alguien una imputación deshonrosa, mientras que la calumnia ocurre cuando se imputa a una persona un delito falso. En ambos casos, la consecuencia inmediata es el deterioro del buen nombre de la víctima, ya que la sociedad empieza a percibirla de una manera distorsionada, afectando sus relaciones personales, laborales y sociales.

El artículo 20 de la Constitución consagra el derecho fundamental a la libertad de expresión, permitiendo que todas las personas puedan expresar y difundir libremente sus pensamientos, ideas y opiniones. Sin embargo, la misma Constitución reconoce que la libertad de expresión no es un derecho absoluto y que su ejercicio debe estar limitado cuando entra en conflicto con otros derechos fundamentales, como el derecho al buen nombre y a la honra.

Por otro lado, la libertad de expresión, en su esencia, es un pilar de las sociedades democráticas. Permite el libre flujo de ideas, la crítica a las instituciones, y es una herramienta fundamental para el debate público. Sin embargo, esta libertad encuentra su límite cuando se utiliza para propagar afirmaciones falsas que lesionan gravemente la integridad moral y reputacional de otros individuos. La Corte Constitucional ha sido clara en que el abuso de la libertad de expresión para fines injuriosos o calumniosos no está protegido por la Constitución.

IV. LEGISLACION VIGENTE

Sobre la legislación aplicable al asunto, es importante destacar que se refiere al Título V del Código Penal colombiano, que aborda los delitos contra la integridad moral. En este contexto, se regulan específicamente los delitos de injuria y calumnia, así como lo relacionado con la retractación. A continuación, se detallan los aspectos clave de esta regulación:

TÍTULO V

DELITOS CONTRA LA INTEGRIDAD MORAL

CAPÍTULO UNICO

DE LA INJURIA Y LA CALUMNIA

Artículo 220. *Injuria. El que haga a otra persona imputaciones deshonrosas, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Artículo 221. *Calumnia. El que impute falsamente a otro una conducta típica, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

(...)

Artículo 225. *Retractación. No habrá lugar a responsabilidad si el autor o partícipe de cualquiera de las conductas previstas en este título, se retractare voluntariamente antes de proferirse sentencia de primera o única instancia, siempre que la publicación de la retractación se haga a costa del responsable, se cumpla en el mismo medio y con las mismas características en que se difundió la imputación o en el que señale el funcionario judicial, en los demás casos.*

No se podrá iniciar acción penal, si la retractación o rectificación se hace pública antes de que el ofendido formule la respectiva denuncia.

V. JURISPRUDENCIA

El tema de la retractación en el contexto de la injuria y la calumnia ha sido objeto de un profundo análisis por parte de la Corte Constitucional de Colombia. A lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha abordado diversas facetas de este asunto, sentando precedentes importantes que reflejan la relación entre la protección de la honra y la libertad

de expresión. A continuación, se presentan algunas sentencias clave que ilustran esta evolución jurídica.

• **Sentencia C-489 de 2002.** En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró constitucional el numeral 8 del artículo 82 del Código Penal, que establece como causal la extinción de la acción penal en caso de retractación. La Corte argumentó que esta disposición busca equilibrar el derecho a la libertad de expresión con la protección del buen nombre y la honra de las personas. Al permitir que la retractación extinga la acción penal, se promueve la posibilidad de reparación de los daños causados, enfatizando que el reconocimiento de un error puede ser un acto de responsabilidad que contribuye a la dignidad de la víctima.

• **Sentencia T-213 de 2004.** La Corte Constitucional ha establecido que la honra se ve afectada tanto por la difusión de información errónea como por opiniones tendenciosas que atacan la dignidad de una persona. En este sentido, la sentencia subraya que *"(...) la prevalencia prima facie de la libertad de expresión frente a estos derechos constitucionales, puede ser objeto de distinción. La primacía de la libertad de opinión en la tensión con el buen nombre será reforzada, de manera que solo opiniones insultantes o absolutamente irrazonables, serán objeto de reproche constitucional. Por su parte, tratándose de la honra, se demanda que la opinión guarde una estrecha relación con los hechos en los que se apoya. Así, no solo se trata de opiniones insultantes las que merecen reproche constitucional, sino también opiniones que, a la luz de los hechos, resultan excesivamente exageradas, siempre y cuando tengan como propósito directo cuestionar a la persona en si misma (...)"*, enfatizando que solo las opiniones insultantes o irrazonables deben ser sancionadas.

Asimismo, se requiere que las opiniones guarden una relación estrecha con los hechos en que se fundamentan; así, no solo las expresiones claramente ofensivas son objeto de reproche, sino también aquellas que, aunque no sean despectivas, resultan excesivamente exageradas y buscan cuestionar a la persona en sí misma. Esto establece un equilibrio esencial entre la libertad de expresión y la protección del buen nombre, garantizando que el debate público no se convierta en un ataque personal injustificado.

• **Sentencia C-417 de 2009.** Esta sentencia es fundamental para entender la relación entre la libertad de expresión y los derechos al buen nombre y a la honra. La Corte declaró inexequible el numeral primero del artículo 224 del Código Penal, que impedía aportar pruebas en casos de injuria y calumnia si el sujeto ya había obtenido una sentencia absolutoria sobre los hechos. La Corte sostuvo que esta restricción no solo limitaba el derecho a la defensa, sino que también afectaba el acceso a la justicia de las víctimas de injurias y calumnias. Este pronunciamiento refuerza la importancia de garantizar un equilibrio justo entre los derechos en conflicto y la posibilidad de que las víctimas busquen la reparación efectiva.

• **Sentencia C-635 de 2014.** En esta ocasión, la Corte Constitucional reafirmó pronunciamientos anteriores y subrayó que la retractación es un acto constitucional y legítimo. La Corte recordó que la retractación debe ser considerada en el marco de los derechos fundamentales, y su ejercicio puede contribuir a la restauración del buen nombre de la víctima. La Corte también señaló que, para que la retractación tenga efecto, debe cumplir con ciertos requisitos de completitud, publicidad y oportunidad. Este pronunciamiento destaca la importancia de regular adecuadamente la retractación para asegurar que cumpla su función reparadora, en lugar de convertirse en un mero formalismo.

Estos pronunciamientos de la Corte Constitucional subrayan la necesidad de una regulación efectiva de la retractación en los delitos de injuria y calumnia, reconociendo tanto el derecho a la libertad de expresión como la importancia de proteger el buen nombre y la honra de las personas. La jurisprudencia establece un marco claro en el que la retractación puede ser vista como un medio legítimo de reparación, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por la Corte para garantizar su efectividad y proporcionalidad.

VI. LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN: LA PROPORCIONALIDAD

El abuso de la libertad de expresión cuando se emplea para injuriar o calumniar a otro individuo puede generar consecuencias legales. En este contexto, la retractación se convierte en una oportunidad para corregir el error y restaurar el equilibrio entre los derechos en conflicto. Sin embargo, la retractación no debe ser vista como una vía para evadir la responsabilidad penal, especialmente si esta no cumple con los criterios mencionados anteriormente.

La Corte Constitucional ha establecido que la libertad de expresión no es una "carta blanca" para violar los derechos al buen nombre y a la honra de las personas. En la Sentencia C-417 de 2009, la Corte afirmó que, aunque el derecho a la libertad de expresión es fundamental, este debe ser ponderado cuando entra en conflicto con otros derechos, especialmente cuando se difunden falsedades que afectan de manera grave la dignidad de las personas. En este sentido, la imposición de sanciones adicionales a una retractación tardía o insuficiente no viola el principio de libertad de expresión, sino que actúa como un medio proporcional para proteger los derechos fundamentales de terceros.

VII. PROPORCIONALIDAD EN LA LIMITACIÓN DE DERECHOS

El principio de proporcionalidad es esencial para garantizar que cualquier medida que limite un derecho constitucional, como la libertad de expresión, sea adecuada y necesaria para lograr un fin legítimo. En el caso de los delitos de injuria y calumnia, la limitación de la libertad de expresión mediante la imposición de una sanción económica por una retractación insuficiente responde a la

necesidad de proteger derechos fundamentales, como el buen nombre y la honra.

La Corte Constitucional, en varias decisiones, ha reafirmado que las sanciones por el abuso de la libertad de expresión son válidas siempre que se justifiquen en la necesidad de proteger otros derechos y que se apliquen de manera proporcional. En este caso, la sanción económica es una medida que busca equilibrar los derechos de ambas partes: la retractación protege el derecho a la libertad de expresión del agresor al permitirle enmendar el daño, pero la sanción adicional asegura que el derecho al buen nombre de la víctima sea restaurado de manera efectiva.

En conclusión, la adición de sanciones a la retractación en los delitos de injuria y calumnia está constitucionalmente justificada, ya que protege derechos fundamentales, se ajusta al principio de proporcionalidad, y previene la impunidad, asegurando que las víctimas obtengan una reparación adecuada. Esta medida refuerza el respeto por los derechos al buen nombre y la honra sin afectar indebidamente la libertad de expresión.

VIII. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

Este proyecto de ley no ordena gasto público, no tiene afectación y no tiene injerencia presupuestal alguna, en el entendido que, modifica el artículo 225 del Código Penal, buscando fortalecer el equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho al buen nombre y la honra, garantizando que la retractación en los delitos de injuria y calumnia no se convierta en una herramienta dilatoria o inefectiva.

Así, se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 del 09 de julio de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, que en su artículo 7º dispone que todos los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Contemplando así la obligatoriedad de incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

IX. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones,* que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, teniendo en cuenta que, modifica el artículo 225 del Código Penal, buscando fortalecer el equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho al buen nombre y la honra, garantizando que la retractación en los delitos de injuria y calumnia no se convierta en una herramienta dilatoria o inefectiva.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

"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.

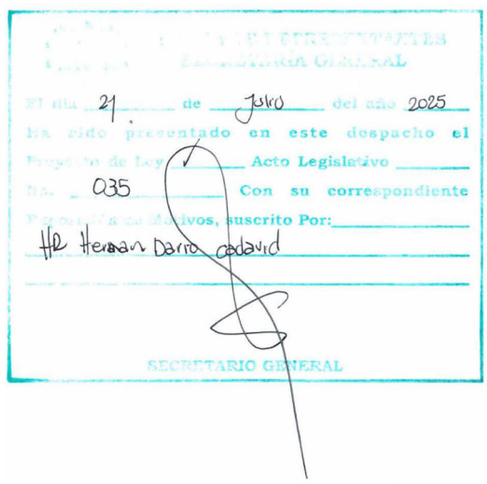
c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Es de aclarar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente

al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime del deber del congresista de identificar otras causales adicionales.

Por las razones expuestas, someto a consideración de los honorables congresistas esta iniciativa parlamentaria.

Cordialmente,



CONTENIDO

Gaceta número 1226 - viernes, 25 de julio de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

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

Proyecto de Ley número 033 de 2025 Cámara, por medio del cual se adiciona el numeral 13 al artículo 2.2.3.1.2.1 al Decreto número 1069 de 2015 en lo relativo a las reglas de reparto de la acción de tutela en acciones relacionadas con proyectos de interés nacional. 14

Proyecto de Ley número 035 de 2025 Cámara, Por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injuria y Calumnia. 19

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025