



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 853

Bogotá, D. C., martes, 21 de julio de 2026

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.coMIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 580 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establece la Ley de Fortalecimiento Institucional, Estabilidad Financiera y Régimen de Estímulos para los Líderes Voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 7 de julio de 2026

Doctor,

Jaime Luis Lacouture Peñaloza

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes.

Ciudad.

Referencia. RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley número 580 Cámara, *por medio de la cual se establece la Ley de Fortalecimiento Institucional, Estabilidad Financiera y Régimen de Estímulos para los Líderes Voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Gabriel Ernesto Parrado Durán
Representante a la Cámara por El Meta
Pacto Histórico - PDA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 580 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establece la Ley de Fortalecimiento Institucional, Estabilidad Financiera y Régimen de Estímulos para los Líderes Voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fortalecer las capacidades operativas, técnicas e institucionales de la Defensa Civil Colombiana, garantizar su estabilidad financiera a nivel territorial y nacional, y dignificar la labor de sus Voluntarios mediante la creación de un régimen integral de estímulos, protección social y seguridad.

Artículo 2°. *Responsabilidad compartida.* La gestión del riesgo de desastres, los preparativos, la atención de emergencias, la acción social, el rescate en todas sus modalidades y la rehabilitación post-desastre es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, en especial de los municipios, distritos, departamentos y la Nación.

En cumplimiento de esta responsabilidad, los organismos públicos y privados deberán coordinar con las Juntas de Defensa Civil correspondientes la inclusión de planes de contingencia frente a los escenarios de riesgo de su jurisdicción.

Artículo 3°. *Gestión integral del riesgo y naturaleza del servicio.* Las misiones operativas,

preventivas, humanitarias y de acción social a cargo de la Defensa Civil Colombiana constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente, ininterrumpida y oportuna a todos los habitantes del territorio nacional.

Artículo 4. Obligatoriedad en la planificación territorial. Los entes territoriales del nivel departamental, distrital y municipal están obligados a garantizar la inclusión de políticas, estrategias, programas, proyectos y partidas de cofinanciación para el fortalecimiento operativo, dotación e infraestructura de las Juntas de Defensa Civil de su jurisdicción en sus respectivos Planes de Desarrollo e instrumentos de planificación e inversión pública.

CAPÍTULO II

De los Fondos Territoriales para la Defensa Civil y sus Fuentes de Financiación

Artículo 5°. *Objeto de los Fondos Territoriales.* La presente ley autoriza a los departamentos, distritos y municipios para crear Fondos Territoriales para la Defensa Civil, con destinación específica al fortalecimiento de capacidades de preparación, respuesta y recuperación temprana frente a emergencias y desastres; así como a la formación, dotación, aseguramiento, operatividad y sostenibilidad del voluntariado de la Defensa Civil.

Artículo 6°. *Naturaleza jurídica de los Fondos Territoriales.* Los Fondos Territoriales para la Defensa Civil serán cuentas especiales sin personería jurídica, con manejo presupuestal y contable independiente dentro del respectivo presupuesto territorial.

Artículo 7°. *Fondo Departamental de la Defensa Civil.* Los departamentos podrán crear, mediante ordenanza, “*El Fondo Departamental de la Defensa Civil*”, como una cuenta especial del departamento, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social y destinada a la financiación de la actividad de la delegación departamental de la Defensa Civil y al fortalecimiento del cuerpo voluntario de la respectiva jurisdicción. El Fondo Departamental de la Defensa Civil será administrado por un Comité Gestor integrado por representantes del ente territorial, representantes de la Defensa Civil, representantes del cuerpo de voluntarios de la Defensa Civil de la jurisdicción y veedurías ciudadanas, quienes serán los encargados de gestionar y vigilar el fondo; de conformidad con la reglamentación que el Gobierno nacional realice sobre la presente ley.

Para tal efecto, podrá establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos de obras públicas, interventorías, y demás que sean de competencia del orden departamental; así como recibir recursos del presupuesto departamental, municipal y/o donaciones y contribuciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras; lo anterior, sin perjuicio de la aplicación del principio de progresividad y sostenibilidad fiscal.

Parágrafo Primero. El control fiscal de los recursos que hagan parte del Fondo Departamental de la Defensa Civil se realizará conforme a los principios del Control Fiscal; y será competencia de la Contraloría Territorial de la jurisdicción, con excepción de los recursos provenientes de la Nación, cuya competencia será de la Contraloría General de la República.

Parágrafo segundo: Las veedurías ciudadanas podrán ejercer control social sobre la ejecución de los recursos disponibles en el Fondo Departamental de la Defensa Civil.

Artículo 8°. *Fondo Municipal o Distrital de la Defensa Civil.* Los municipios y distritos podrán crear, mediante acuerdo, “*El Fondo Municipal de la Defensa Civil*” o “*El Fondo Distrital de la Defensa Civil*” según corresponda, como una cuenta especial del ente territorial, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social y destinada a la financiación de la actividad de la delegación territorial de la Defensa Civil y al fortalecimiento del cuerpo voluntario de la respectiva jurisdicción.

El Fondo Municipal o Distrital de la Defensa Civil será administrado por un Comité Gestor integrado por representantes del ente territorial, representantes de la Defensa Civil, representantes del cuerpo de voluntarios de la Defensa Civil de la jurisdicción y veedurías ciudadanas, quienes serán los encargados de gestionar y vigilar el fondo; de conformidad con la reglamentación que el Gobierno nacional realice sobre la presente ley.

Para tal efecto, podrá establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos de obras públicas, interventorías, y demás que sean de competencia del orden Municipal; así como recibir recursos del presupuesto departamental, municipal, y/o donaciones y contribuciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras; lo anterior, sin perjuicio de la aplicación del principio de progresividad y sostenibilidad fiscal.

Parágrafo Primero. El control fiscal de los recursos que hagan parte del Fondo Municipal o Distrital de la Defensa Civil se realizará conforme a los principios del Control Fiscal; y será competencia de la Contraloría Territorial de la jurisdicción, con excepción de los recursos provenientes de la Nación, cuya competencia será de la Contraloría General de la República.

Parágrafo Segundo. Las veedurías ciudadanas podrán ejercer control social sobre la ejecución de los recursos disponibles en el Fondo Municipal o Distrital de la Defensa Civil.

Artículo 9°. *Recursos por iniciativa de los entes territoriales.* Los distritos, municipios y departamentos podrán aportar recursos para el fortalecimiento de capacidades de preparación, respuesta y recuperación temprana frente a emergencias y desastres; así como a la formación, dotación, aseguramiento, operatividad y

sostenibilidad del voluntariado de la Defensa Civil, en los siguientes términos:

- **a) De los Municipios:** Los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde, podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad de la Defensa Civil; así como establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden municipal.
- **b) De los Departamentos:** Las asambleas, a iniciativa de los gobernadores, podrán establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones.

Parágrafo. Las sobretasas o recargos a los impuestos que hayan sido otorgados para financiar la actividad de prevención de riesgo de desastres o similares por los concejos municipales y distritales y/o asambleas departamentales bajo el imperio de las leyes anteriores, seguirán vigentes y conservarán su fuerza legal.

Artículo 10. *Finalidad de los recursos asignados a los Fondos Territoriales.* Los recursos asignados a los Fondos Territoriales para la Defensa Civil deberán ser ejecutados en actividades relacionadas con el cumplimiento del objeto de la presente ley, así como en actividades para el fortalecimiento del cuerpo voluntario de la Defensa Civil.

Parágrafo Primero. Se prohíbe la destinación de los recursos de los Fondos Territoriales para la Defensa Civil en gastos de nómina o contratistas del ente territorial o a adquisiciones reservadas a otras entidades operativas, salvo para el financiamiento de la Compensación Económica Operativa y de Disponibilidad para los Voluntarios en los términos de la presente ley, y proyectos conjuntos que acrediten el fortalecimiento de la Defensa Civil en el territorio de la jurisdicción.

Artículo 11. *Coordinación.* La planeación y ejecución de los recursos de los Fondos Territoriales para la Defensa Civil se articulará con los Consejos Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, el Ministerio de Defensa y con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Artículo 12. *Transparencia.* La Entidad Territorial deberá dar publicidad a los trámites y gestión de los recursos que se ejecuten a través del Fondo Territorial de la Defensa Civil; para lo cual, rendirá publicación de los planes, presupuestos, procesos de contratación, ejecución y resultados, auditoría, y demás actividades en cumplimiento de los principios de transparencia, moralidad, eficiencia y publicidad.

Artículo 13. *Monitoreo y evaluación.* El Ministerio de Defensa, en coordinación con la Unidad

Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, realizarán acompañamiento en la implementación de la presente ley en el territorio nacional; y diseñarán indicadores de resultado e impacto para el monitoreo, seguimiento y evaluación anual de los Fondos Territoriales para la Defensa Civil.

Para el monitoreo y evaluación, las entidades deberán, entre otros, adoptar los siguientes indicadores de seguimiento:

- Porcentaje de voluntarios con dotación completa y vigente.
- Número de horas de capacitación impartidas anualmente.
- Tiempo promedio de respuesta ante emergencias.
- Cobertura territorial de las operaciones.
- Porcentaje de ejecución presupuestal de los fondos.
- Índice de satisfacción comunitaria respecto a la respuesta de la Defensa Civil.

CAPÍTULO III

Servicios de Emergencia, Gratuidad y Exenciones Operativas

Artículo 14. *Definición de los Servicios de Emergencia.* Para efectos de la presente ley, se entienden por servicios de emergencia a cargo de la Defensa Civil Colombiana las acciones operativas de respuesta a llamados de auxilio de la población relacionadas con desastres naturales o antrópicos, inundaciones, remociones en masa, calamidades conexas, búsqueda y rescate en todas sus modalidades, atención prehospitalaria y apoyo humanitario en situaciones de crisis.

Artículo 15. *Gratuidad de los servicios de emergencia.* La Defensa Civil Colombiana y sus Juntas de Líderes Voluntarios no podrán cobrar suma alguna a la ciudadanía o exigir compensación de cualquier naturaleza en contraprestación directa a la atención de los servicios de emergencia consagrados en el artículo anterior.

Artículo 16. *Beneficios tributarios y exoneraciones.* A iniciativa del respectivo Alcalde, los Concejos Municipales y Distritales podrán establecer tarifas especiales o exonerar de gravámenes e impuestos distritales o municipales a los inmuebles destinados a dependencias, sedes, bodegas de socorro, talleres y lugares de entrenamiento de la Defensa Civil Colombiana y sus Juntas de Voluntarios. Esos mismos predios no serán sujetos de impuestos o gravámenes por parte de la Nación.

De igual manera, a iniciativa del respectivo Alcalde, los Concejos Municipales y Distritales podrán exonerar a la Defensa Civil Colombiana y a sus Juntas del pago del impuesto de Industria y Comercio (ICA), avisos y tableros, impuesto sobre vehículo automotor, valorización, y al pago de estampillas, impuestos o contribuciones territoriales que se requieran para la celebración de contratos y/o

convenios directos con los entes territoriales u otras entidades de carácter público o privado.

Artículo 17. *Exención del pago de peajes.* Los vehículos automotores terrestres, maquinaria de apoyo logístico, ambulancias, vehículos de rescate y botes remolcados de propiedad de la Defensa Civil Colombiana o adscritos formalmente a sus Juntas de Voluntarios, destinados a la atención del riesgo, prevención, rescates en todas sus modalidades y ayuda humanitaria, estarán exentos del pago de peajes a nivel nacional, departamental, distrital o concesionado. Los vehículos deberán estar debidamente acreditados e identificados con sus logos institucionales.

Artículo 18. *Adquisición de equipos y exenciones arancelarias.* La Defensa Civil Colombiana y sus Juntas de Voluntarios estarán exentas del pago de impuestos, IVA, tasas o contribuciones, aranceles y nacionalización en la adquisición por compra o donación de vehículos, ambulancias, equipos de comunicación, herramientas de rescate o elementos de protección nuevos o usados, destinados exclusivamente al cumplimiento de su objeto misional.

La nacionalización y los registros que requiera el respectivo equipo se harán a nombre de la Defensa Civil Colombiana o de la Junta de Voluntarios que legalmente lo adquiera. En el caso de la donación de vehículos usados, estos no podrán tener una vida superior a diez (10) años respecto de la fecha de su fabricación. Asimismo, la institución y sus juntas estarán exentas del pago del impuesto de renta por los ingresos destinados a la reinversión del servicio de socorro.

Artículo 19. *Frecuencias de Radiocomunicaciones.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) otorgará y exonerará del pago de todo canon, tarifa o tasa para la adjudicación, concesión y uso de frecuencias de radiocomunicaciones que deban utilizar la Defensa Civil Colombiana y sus Juntas de Voluntarios en sus actividades operativas propias de la prestación del servicio público a su cargo, sin que por ello el Ministerio pierda la propiedad, control y vigilancia de las mismas.

CAPÍTULO IV

Protección Social, Estímulos y Garantías para el cuerpo operativo y voluntario de la Defensa Civil

Artículo 20. *Cobertura de Alto Riesgo y Seguridad Social.* La actividad operativa, de rescate y atención de emergencias desarrollada por el personal Operativo o Voluntario de la Defensa Civil Colombiana se considera una labor de alto riesgo. El Gobierno nacional, a través del presupuesto de la institución, garantizará de manera permanente e ininterrumpida la afiliación al Sistema de Riesgos Laborales (ARL) y un Seguro de Vida para todos el cuerpo operativo y voluntario activo mientras se encuentren en actos de servicio, entrenamiento, instrucción o desplazamiento misional.

El Gobierno nacional determinará en un plazo no inferior a 1 año a partir de su creación, los mecanismos para garantizar lo dispuesto en el presente artículo, todo dentro del marco de la normatividad vigente.

Artículo 21. *Protección y estabilidad laboral.* Los Voluntarios de la Defensa Civil Colombiana que mantengan un vínculo laboral formal, de carácter público o privado, gozarán de los permisos necesarios y obligatorios por parte de sus empleadores para ausentarse de sus puestos de trabajo cuando sean activados formalmente para la atención de una emergencia, desastre o calamidad pública. Dicha ausencia no podrá ser considerada como causal de sanción, descuento salarial, ni terminación del contrato o relación laboral.

Artículo 22. *Compensación Económica Operativa y de Disponibilidad.* Establézcase la Compensación Económica Operativa y de Disponibilidad para los Voluntarios activos de la Defensa Civil Colombiana. Esta compensación consiste en un reconocimiento económico diario o por horas, destinado a retribuir el tiempo de atención efectiva de emergencias, misiones humanitarias, guardias de disponibilidad preventiva y jornadas de entrenamiento oficial.

Parágrafo 1°. *Naturaleza Jurídica.* Por la naturaleza voluntaria de la labor, esta compensación no constituye salario, ni factor salarial, no genera relación laboral, ni prestaciones sociales con la Defensa Civil Colombiana, ni con los entes territoriales, ni con la Nación. Su objeto es resarcir el esfuerzo, el costo de oportunidad y garantizar la subsistencia digna del voluntario durante el servicio.

Artículo 23. *Financiación y Dispersión de la Compensación.* La Dirección General de la Defensa Civil Colombiana y las Juntas de Defensa Civil territoriales quedan facultadas para pagar la Compensación Económica Operativa a los voluntarios de su jurisdicción, con cargo a:

1. Los recursos del Fondo Nacional de Estímulos y Equipamiento creados en el artículo 22 de la presente ley.
2. Los Fondos Territoriales (Departamentales, Distritales o Municipales) de la Defensa Civil creados en los artículos 7° y 8° de la presente ley.
3. Los recursos propios obtenidos por las Juntas en virtud del artículo 24 (Asesorías y Capacitaciones).

Artículo 24. *Criterios de liquidación y Tarifas.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa y en coordinación con la Dirección General de la Defensa Civil, reglamentará en un plazo de seis (6) meses el manual de tarifas para la liquidación de la Compensación Económica Operativa. Para su diseño se tendrán en cuenta los siguientes toques mínimos:

- **Por Día de Misión Operativa o Atención de Emergencia:** El equivalente a mínimo un coma cinco (1,5) Salarios Mínimos Diarios Legales Vigentes (SMDLV) por cada día de despliegue.
- **Por Turno de Guardia o Disponibilidad Preventiva:** El equivalente a mínimo cero coma setenta y cinco (0,75) SMDLV por turno de ocho (8) horas.
- **Por Hora Operativa Fraccionada:** Se liquidará proporcionalmente al valor del día operativo.

CAPÍTULO V

Fuentes de Financiación Nacional

Artículo 25. *Fondo Nacional de Estímulos y Equipamiento de la Defensa Civil.* Créase el Fondo Nacional de Estímulos y Equipamiento de la Defensa Civil como una cuenta especial de la Nación, manejada por la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social, destinada al fortalecimiento de las capacidades de preparación, respuesta y recuperación temprana frente a emergencias y desastres, así como a la formación, dotación, aseguramiento, operatividad y sostenibilidad de las Juntas de Voluntarios en el territorio nacional.

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

Los recursos del fondo serán distribuidos a nivel de los comités seccionales y juntas de la Defensa Civil de acuerdo con los proyectos de inversión aprobados por la Dirección General, atendiendo a su viabilidad técnica, pertinencia y disponibilidad financiera, con destino a:

- La implementación de planes y programas de educación y capacitación de la población en materia de gestión del riesgo de desastres y prevención.
- La capacitación, especialización técnica y profesionalización de los Líderes Voluntarios.
- La adquisición de equipamiento de alta tecnología, herramientas de rescate, dotación de uniformes y elementos de protección personal.
- La construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura física (sedes y bodegas de socorro) de las Juntas de Voluntarios, priorizando a aquellos municipios de categorías quinta y sexta o con mayores índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

De igual manera, con los recursos del Fondo Nacional se financiará la modernización, funcionamiento y sostenimiento del Sistema de Información y Registro Único de Emergencias de la Defensa Civil Colombiana.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional dispondrá los recursos ordinarios para el funcionamiento administrativo de la estructura orgánica de la planta de personal de la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana, de forma separada a los recursos del Fondo Nacional de Estímulos y Equipamiento, los cuales se destinarán de manera exclusiva y prioritaria a la cofinanciación de los proyectos de inversión presentados por las Juntas de Voluntarios del país.

Parágrafo 2°. Las veedurías ciudadanas podrán ejercer control social sobre la ejecución de los recursos disponibles en el Fondo Nacional de Estímulos y Equipamiento de la Defensa Civil, en cumplimiento de los principios de transparencia, moralidad, eficiencia y publicidad.

Artículo 26. *Apropiación Presupuestal y otras fuentes de Financiación Nacional.*

El Fondo Nacional de Estímulos y Equipamiento de la Defensa Civil se financiará, además, con los siguientes recursos:

- A. Toda compañía aseguradora que otorgue pólizas de seguros en el territorio nacional en los ramos de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), pólizas de automóviles (todo riesgo), transporte de carga, seguro de vida (individual o colectivo) y seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual, o la denominación que en su portafolio de pólizas esté registrada ante la Superintendencia Financiera de Colombia y que tengan que ver con los ramos antes señalados, deberá aportar al Fondo Nacional de Estímulos y Equipamiento de la Defensa Civil una suma equivalente al uno por ciento (1%) liquidada sobre el valor de la prima neta de la póliza de seguros.

Este valor deberá ser retenido por la respectiva compañía aseguradora y girado directamente a la cuenta especial del Fondo Nacional de Estímulos y Equipamiento de la Defensa Civil dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a la expedición de las mencionadas pólizas.

Parágrafo 1°. El recaudo de estos recursos se destinará de manera prioritaria al fortalecimiento de las capacidades de rescate vehicular, atención prehospitalaria, adquisición de ambulancias y dotación del Cuerpo Operativo y Voluntario con asiento en las Juntas Locales aledañas a los corredores viales nacionales y regionales del país.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Superintendencia Financiera, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley los mecanismos de control, fiscalización y vigilancia para garantizar el giro oportuno, real y efectivo de los recursos previstos en este artículo, estableciendo las sanciones moratorias y administrativas a las que haya lugar en caso de incumplimiento por parte de las entidades aseguradoras.

- B. En cada vigencia fiscal, el Gobierno nacional apropiará en el Presupuesto General de la Nación, con destino exclusivo al Fondo Nacional de Estímulos y Equipamiento de la Defensa Civil, como mínimo, la suma de cincuenta mil millones de pesos (\$50.000.000.000), cifra que será ajustada de forma automática y anual de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) causado en la vigencia anterior, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Estos recursos se destinarán de manera indelegable para financiar los proyectos de inversión, dotación e infraestructura territorial de las Juntas de Voluntarios del país.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley los mecanismos de desembolso, control y vigilancia para asegurar el giro oportuno, real y efectivo de los recursos previstos en este artículo.

Parágrafo 1°. Otras fuentes de financiación. El Fondo Nacional también podrá nutrirse y financiarse con recursos financieros o en especie aportados por personas naturales y/o jurídicas de derecho público o privado, del orden nacional o extranjero, así como por transferencias, donaciones, legados o aportes de la cooperación internacional en materia de gestión del riesgo de desastres y ayuda humanitaria.

Parágrafo 2°. Control Fiscal. El control fiscal sobre la administración, manejo y ejecución de la totalidad de los recursos que hagan parte del Fondo Nacional de Estímulos y Equipamiento de la Defensa Civil será competencia exclusiva de la Contraloría General de la República, de conformidad con los principios constitucionales y legales del control fiscal vigentes.

CAPÍTULO VI

Autogestión, Escuela y Coordinación Operativa

Artículo 27. *Asesorías, Capacitaciones y Certificaciones.* La Defensa Civil Colombiana y sus Juntas Locales legalmente constituidas serán órganos competentes para diseñar, dictar y certificar planes de emergencia, planes de contingencia, evacuación y primeros auxilios dirigidos a empresas, establecimientos comerciales, instituciones educativas y el sector industrial. Las tarifas recaudadas por estos servicios se regularán anualmente por la Dirección General y constituirán recursos propios de la Junta Local que preste el servicio para su autosostenimiento y equipamiento.

Artículo 28. *Concepto técnico en aglomeraciones públicas.* Para la realización de eventos masivos o aglomeraciones de público, además de los requisitos de seguridad contra incendios, será obligatorio contar con el concepto técnico favorable en materia de planes de contingencia, primeros auxilios y

evacuación, el cual podrá ser expedido por la Defensa Civil Colombiana.

Artículo 29. *Escuela de Formación en Gestión del Riesgo y Socorro.* El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Defensa y Educación Nacional, elevará el actual Centro de Entrenamiento y Capacitación de la Defensa Civil Colombiana al rango de Institución de Educación Superior o de Formación Técnica y Tecnológica.

Esta escuela podrá acceder a recursos públicos de educación superior y estará facultada para expedir títulos formales en gestión del riesgo, rescate, atención de emergencias y áreas conexas, priorizando becas de estudio para el cuerpo voluntario y sus hijos.

CAPÍTULO VII

Disposiciones Finales

Artículo 30. *Asignaciones presupuestales de la Nación.* Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa o quien haga sus veces, a incluir en el presupuesto nacional las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley con observancia del principio de progresividad y estabilidad fiscal.

Artículo 31. *Protección de la Identidad Institucional.* El nombre, lema, bandera, uniformes, emblemas, insignias, siglas (DCC) y condecoraciones de la Defensa Civil Colombiana son de uso exclusivo de sus miembros activos y de la institución. Ninguna persona natural, organización privada, brigada comercial o vehículo particular podrá hacer uso de estos elementos o de aproximaciones visuales que induzcan al error, *so pena* de las sanciones policivas, administrativas y penales correspondientes.

Artículo 32. *Inembargabilidad.* Las cuentas, fondos, de origen territorial o nacional, convenios, contratos, bienes muebles, inmuebles, vehículos de rescate, ambulancias y equipos de emergencia de la Defensa Civil Colombiana y de sus Juntas Locales son inembargables.

Artículo 33. *Líneas de Crédito y Estímulos Educativos.* El Gobierno nacional implementará, a través de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), líneas de crédito preferenciales para la construcción de sedes operativas de las Juntas de Defensa Civil. Asimismo, a través del Icetex, se creará una línea de créditos condenables para acceso a educación superior destinada a los miembros del Cuerpo de Voluntarios de la Defensa Civil activos y su núcleo familiar en primer grado de consanguinidad.

Artículo 34. *Reglamentación.* El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en un plazo de seis (6) meses contados a partir de su promulgación.

Artículo 35. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Gabriel Ernesto Parrado Durán
Representante a la Cámara por El Meta
Pacto Histórico - PDA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La arquitectura institucional de la gestión del riesgo de desastres en Colombia presenta una asimetría histórica que compromete la seguridad nacional y la justicia social. Mientras que los cuerpos de bomberos alcanzaron un marco normativo moderno, robusto y con fuentes de financiación ciertas mediante la expedición de la Ley 1575 de 2012, la Defensa Civil Colombiana –especialmente su componente neurálgico: los Voluntarios– opera bajo un modelo de precariedad presupuestal y desprotección social que contradice la naturaleza de sus funciones.

En este contexto, el presente proyecto de ley propuesto no solo responde a un imperativo de equidad laboral y humana, sino que se erige como una reforma estructural inaplazable para garantizar la sostenibilidad operativa de la primera respuesta en el territorio nacional.

En primer lugar, es imperativo reconocer que la gestión del riesgo y la atención de emergencias han dejado de ser tareas subsidiarias para convertirse en un servicio público esencial a cargo del Estado. En un país con la vulnerabilidad ecosistémica, climática y topográfica de Colombia, la capacidad de preparación y respuesta rápida define la línea entre la resiliencia y la catástrofe comunitaria.

No obstante, bajo el esquema legal vigente, las Juntas Locales de la Defensa Civil se encuentran en una situación de vulnerabilidad administrativa crónica. Al depender de la voluntad política o de las limitadas transferencias de alcaldías y gobernaciones, los voluntarios se ven obligados a gestionar emergencias en condiciones de desatención técnica. Por consiguiente, la obligatoriedad en la planificación territorial y la autorización para crear Fondos Territoriales –municipales y departamentales– con destinación específica no representan un gasto superfluo, sino una inversión pública estratégica que blindará la operatividad local frente a los vaivenes de la política de turno.

En segundo lugar, la creación de mecanismos ciertos de financiación, tanto a nivel territorial como nacional, resuelve el problema de la insostenibilidad financiera sin incurrir en regresividad fiscal o dobles imposiciones. La incorporación de un aporte del uno por ciento (1%) sobre las primas netas de ramos específicos del sector asegurador –como el SOAT y las pólizas de automóviles– halla su perfecta justificación técnica en el principio de

correspondencia social: la Defensa Civil Colombiana es la institución que asume de manera directa el rescate vehicular y la atención prehospitolaria en los corredores viales del país. Por ende, que el sector asegurador cofinancie el equipamiento de alta tecnología y las ambulancias de las Juntas Locales aledañas a las vías nacionales genera un círculo virtuoso que reduce los tiempos de respuesta y mitiga la severidad de los siniestros viales. Esta fuente, sumada a una apropiación mínima indexada del Presupuesto General de la Nación, otorga los “dientes financieros” indispensables para que el voluntariado deje de operar desde la escasez y pase a actuar desde la capacidad técnica instalada.

Asimismo, la dimensión más profunda de este proyecto radica en la dignificación y protección social del voluntariado. Declarar la actividad operativa de rescate y atención de emergencias como una labor de alto riesgo no es un formalismo retórico; es el reconocimiento legal de que estos ciudadanos arriesgan su vida e integridad por el bienestar colectivo. El blindaje que otorga la afiliación permanente al Sistema de Riesgos Laborales (ARL) y un seguro de vida ininterrumpido en actos de servicio nivela la cancha frente a otros cuerpos de socorro.

A este componente de seguridad se suma la protección de la estabilidad laboral, impidiendo que el servicio humanitario sea castigado con despidos o sanciones patronales, y un régimen de estímulos que incluye líneas de crédito de Findeter para infraestructura y créditos condonables del Icetex para el núcleo familiar de los voluntarios. De este modo, el Estado pasa de la gratitud retórica a la retribución institucional tangible.

Finalmente, el proyecto introduce un enfoque moderno de gestión pública basado en la transparencia y la meritocracia técnica. Lejos de proponer una burocratización del socorro, la norma fomenta la autogestión de las Juntas Locales al facultarlas para certificar planes de contingencia y capacitaciones industriales, convirtiendo su conocimiento técnico en un motor de auto-sostenimiento. Del mismo modo, la elevación del Centro de Entrenamiento de la institución al rango de Institución de Educación Superior garantiza la profesionalización científica de la gestión del riesgo en Colombia. Todo este andamiaje se encuentra rigurosamente vigilado por indicadores de impacto y veedurías ciudadanas, asegurando que cada peso recaudado se traduzca de forma directa en dotación vigente, reducción de tiempos de respuesta y mayor cobertura en los municipios con altas Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En conclusión, el objeto de esta ley trasciende la mera reforma administrativa; es una declaración de soberanía humanitaria y justicia social. Equiparar las exenciones, los derechos operativos y las garantías financieras de la Defensa Civil con los estándares más altos del país es un acto de responsabilidad estatal. Al dotar a los Voluntarios de la Defensa Civil con herramientas ciertas de financiación,

protección laboral y seguridad social, el Congreso de la República no solo dignifica a quienes lo dan todo a cambio de nada, sino que blindo el territorio nacional ante los desafíos ambientales y de seguridad del mañana.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

2.1. Contexto general:

Colombia, por su ubicación geográfica, diversidad climática y características geológicas, es un país expuesto de manera permanente a múltiples amenazas naturales y antrópicas. La compleja interacción de fenómenos como El Niño, La Niña, el cambio climático y las transformaciones de uso del suelo han incrementado de forma significativa la frecuencia y la severidad de emergencias; desde incendios forestales de gran magnitud hasta inundaciones, deslizamientos, sismos y eventos de origen tecnológico. Estos sucesos han cobrado vidas humanas, deteriorado ecosistemas y ocasionado pérdidas económicas millonarias, afectando especialmente a comunidades vulnerables.

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) en Colombia se sostiene sobre tres pilares operativos fundamentales: los Cuerpos de Bomberos, la Cruz Roja Colombiana y la Defensa Civil Colombiana. Sin embargo, existe una profunda y preocupante asimetría en sus marcos normativos y capacidades de financiación.

Con la expedición de la Ley 1575 de 2012, el legislador dotó a los cuerpos de bomberos de herramientas financieras ciertas y obligatorias (sobretasas locales, fondos nacionales y un porcentaje de las pólizas de incendio del sector asegurador). En contraste, las Juntas Locales de la Defensa Civil Colombiana –que agrupan a miles de voluntarios en las zonas más apartadas y vulnerables del país– han quedado rezagadas en un esquema de precariedad presupuestal crónica.

El componente voluntario de la defensa civil, se encuentra conformado por miles de hombres y mujeres organizados en seccionales, grupos y juntas en todo el país, que representan el primer recurso humano disponible para atender emergencias, especialmente en zonas rurales y apartadas donde la presencia de otras instituciones de socorro es limitada o inexistente.

Hoy en día, el apoyo de los alcaldes y gobernadores a las Juntas de Defensa Civil es opcional y depende enteramente de la voluntad política o de convenios interadministrativos variables. Esto condena a los líderes voluntarios a atender inundaciones, remociones en masa y accidentes viales con equipos obsoletos, sin dotación de uniformes vigente, y muchas veces mendigando recursos para el combustible de sus vehículos de rescate.

A pesar de su relevancia, la Defensa Civil enfrenta una limitación estructural, puesto que carece de un mecanismo de financiación territorial estable que le permita garantizar la sostenibilidad de su capacidad operativa en los Municipios y Departamentos alejados. Este déficit financiero afecta la adquisición

de equipos de protección personal, el mantenimiento de vehículos y herramientas, la formación técnica del voluntariado y la realización de simulacros y actividades preventivas; así como la garantía de un aseguramiento en caso de lesiones en el ejercicio de actividades que impliquen un riesgo para el voluntario.

Ejemplos recientes demuestran que, el cuerpo voluntario de la defensa civil en Colombia requiere de medios que permitan su fortalecimiento y capacitación en la atención de desastres; tal es así que, en el año 2025, aproximadamente 1.821 voluntarios participaron en la extinción de 226 incendios forestales, un esfuerzo monumental que dependió en gran medida de la gestión puntual de recursos y donaciones; situación que sin un fondo previsible y permanente no podrá ser soportada en caso de requerir capacidad operativa.

Si bien la Ley 1523 de 2012 estableció la política nacional de gestión del riesgo y la Ley 1575 de 2012 creó un sistema de financiación territorial para los bomberos, la Defensa Civil no dispone de un instrumento análogo. Así las cosas, la ausencia de un Fondo Territorial impide planificar de manera ordenada las inversiones y mantener la operatividad en el largo plazo, afectando tanto la prevención como la respuesta efectiva e inmediata a desastres.

La base constitucional de esta propuesta es sólida. Los artículos 2º, 79, 80, 287 y 356 de la Constitución Política establecen la obligación del Estado de proteger la vida y el ambiente, prevenir riesgos, respetar la autonomía territorial y regular el uso de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). La autorización para que departamentos, distritos y municipios constituyan Fondos Territoriales para la Defensa Civil, con fuentes como el SGP, el Sistema General de Regalías, cooperación internacional y donaciones, materializa estas obligaciones y otorga a las entidades territoriales una herramienta jurídica y financiera para enfrentar el riesgo.

Históricamente, la Defensa Civil fue formalizada como establecimiento público mediante el Decreto número 2341 de 1971, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, evolucionando hacia un actor clave del SNGRD. La Resolución número 000292 de 2024, que regula el voluntariado, fortaleció los aspectos organizativos y operativos, pero dejó pendiente el soporte financiero territorial que permita sostener en el tiempo dichas mejoras.

Así, la presente iniciativa legislativa se fundamenta en el mandato constitucional de proteger la vida, honra y bienes de todos los residentes en Colombia (Artículo 2º de la Constitución Política). Ante un panorama global de crisis climática, donde los fenómenos meteorológicos extremos (como los períodos de intensas lluvias o sequías prolongadas) son cada vez más frecuentes y severos, la gestión del riesgo de desastres no puede seguir siendo tratada como una labor accesoria o de caridad.

Corolario de lo anterior, el proyecto de ley eleva formalmente las misiones de la Defensa Civil al estatus de servicio público esencial a cargo del Estado. Bajo los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Artículo 288 superior), la norma distribuye las responsabilidades en los niveles de gobierno:

- Obliga a los entes territoriales a incluir la cofinanciación de la Defensa Civil en sus planes de desarrollo.
- Autoriza la creación de los Fondos Territoriales (Departamentales, Distritales y Municipales), dotando a las asambleas y concejos de los mecanismos legales para recaudar sobretasas y estampillas específicas sin violar los principios de sostenibilidad fiscal.

Un punto neurálgico que demuestra la necesidad de este proyecto es la creación del Fondo Nacional de Estímulos y Equipamiento de la Defensa Civil, financiado en parte por una contribución del uno por ciento (1%) sobre las primas netas de seguros como el SOAT y pólizas de automóviles.

Esta medida responde a una necesidad fáctica innegable, la Defensa Civil es la institución que asume de manera directa el rescate vehicular y la atención prehospitalaria en gran parte de los corredores viales nacionales y regionales. Existe una correlación directa de correspondencia social; así, en la medida en que los voluntarios cuenten con ambulancias modernas, herramientas de extricación vehicular (para liberar personas atrapadas en accidentes) y equipos de trauma, disminuyen los tiempos de respuesta ante siniestros viales. Esto reduce de forma drástica los índices de mortalidad y la severidad de las secuelas médicas, beneficiando directamente tanto a los ciudadanos como al propio sistema asegurador.

La necesidad más humana y urgente de esta ley radica en saldar una deuda histórica con el voluntariado. Los líderes voluntarios de la Defensa Civil Colombiana arriesgan su vida e integridad física en cada emergencia a cambio de ninguna retribución económica. No obstante, el ordenamiento jurídico actual no les garantiza un blindaje mínimo.

En síntesis, el proyecto de ley responde a la necesidad apremiante de regular:

- La Cobertura de Alto Riesgo: Garantiza por ley la afiliación permanente e ininterrumpida al Sistema de Riesgos Laborales (ARL) y un seguro de vida integral pagado por el Estado mientras estén en servicio o entrenamiento.
- La Estabilidad Laboral: Blindar al voluntario frente a despidos o sanciones de empleadores privados o públicos cuando deba ausentarse para atender una emergencia declarada.
- El Régimen de Estímulos: Abre las puertas del desarrollo social para el voluntario y su familia, mediante líneas de crédito preferenciales de Findeter para sus sedes

locales y créditos condonables del Icetex para el acceso a la educación superior de sus hijos.

Finalmente, la iniciativa no propone una burocratización ni una duplicidad de funciones públicas. Por el contrario, se enfoca en la eficiencia del gasto y la autogestión. Al facultar a las Juntas Locales para generar recursos propios mediante la asesoría y certificación de planes de contingencia para el sector privado, la ley promueve el autosostenimiento operativo.

Asimismo, la elevación del actual Centro de Entrenamiento al rango de Institución de Educación Superior responde a la necesidad de profesionalizar científicamente la atención de emergencias en el país, transitando del empirismo a la gestión técnica del riesgo. Todo lo anterior, bajo el estricto control de comités gestores plurales y veedurías ciudadanas, asegurando que cada peso recaudado se traduzca de forma transparente en capacidad de respuesta real en el territorio.

En suma, este proyecto de ley no representa la creación de un privilegio; es el reconocimiento de una realidad operativa y un acto de estricta justicia institucional. Para que la Defensa Civil Colombiana siga siendo la institución que “está lista en paz o emergencia”, el Estado colombiano debe proveerle las herramientas legales y financieras que le permitan proteger el territorio nacional con la dignidad, el equipamiento y la seguridad que sus voluntarios y la ciudadanía merecen.

2.2 Contexto Histórico de la Defensa Civil en Colombia

El origen de la Defensa Civil en Colombia data en el año 1948, cuando se creó el Socorro Nacional como auxiliar del Ejército y adscrito a la Cruz Roja; entidad a la cual se le asignó la función de asistencia pública para atender a la población víctima de calamidades.

No fue, sino hasta 1965 cuando se adoptó el Decreto Legislativo número 3398 por el cual se organizó la Defensa Nacional; disposición permanente que definió la Defensa Civil como “*La parte de la Defensa Nacional que comprende el conjunto de medidas, disposiciones y órdenes no agresivas, que tiendan a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del enemigo o de la naturaleza puedan provocar sobre la vida, la moral y los bienes del conglomerado social*”.

A su vez, mediante el Decreto número 606 del 6 de abril de 1967, se creó la Dirección Nacional de la Defensa Civil bajo dependencia y orientación de la Presidencia de la República; conformada por dos niveles:

- A. El oficial, constituido por los empleados públicos adscritos a la actual Dirección General y sus dependencias; y,
- B. El privado, constituido por los Voluntarios que se organizan en Juntas de Defensa Civil.

Para el 3 de diciembre del año 1971, y a través del Decreto número 2341, se organizó a la Defensa Civil como un establecimiento público adscrito al Ministerio de Defensa Nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

En este sentido, se expone que desde su creación como el Socorro Nacional y hasta la fecha en que se denomina Defensa Civil, esta institución ha estado comprometida en la prevención y atención de múltiples amenazas y emergencias por inundaciones, avalanchas, derrumbes, deslizamientos, incendios estructurales y forestales, accidentes terrestres, aéreos y fluviales, epidemias y ataques de fauna silvestre.

La Defensa Civil en Colombia, junto con su cuerpo de voluntarios, ha participado en múltiples emergencias históricas en el territorio colombiano, entre las que se destaca:

- El incendio del Edificio de Avianca en 1973.
- El incendio en el Complejo Petroquímico de Puente Aranda en 1982.
- El terremoto de Popayán en 1983.
- La erupción del Volcán Nevado del Ruiz que sepultó a Armero en 1985.
- La avalancha del río Combeima en el Tolima.
- El deslizamiento de Villa Tina en Medellín en 1987.
- La ola invernal de 1988.

Sin embargo, la importancia de la Defensa Civil Colombiana no se limita al territorio nacional; a su vez, la Entidad ha participado en diferentes acciones a nivel internacional con naciones hermanas entre las que se encuentran:

- Las campañas de apoyo a países hermanos, con ocasión del terremoto de Managua en 1972.
- Los terremotos en Chile y México en 1985.
- Los terremotos en El Salvador en 1986 y 2001.
- La ola de lluvias torrenciales y avalanchas en Venezuela a finales de 1999.
- El terremoto en el Perú en el 200.
- En el 2005 participó en la fase de recuperación psicológica de las víctimas de los huracanes Katrina y Rita que afectaron a los Estados Unidos.

Tal ha sido la importancia e impacto que ha tenido la Defensa Civil en Colombia en la gestión de desastres que, a partir de la promulgación del Decreto Ley 919 del 1º de mayo de 1989 derogado por la Ley 1523 de 2012, se reconoció como un organismo operativo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD).

Como se observa, la Defensa Civil en Colombia representa una institución altamente capacitada para el manejo de emergencias, riesgos y desastres, con

impacto nacional e internacional, entre los que se destacan la atención de los desastres causados por la ola terrorista de 1989, la epidemia del cólera en 1991, el terremoto y avalancha del río Páez en 1994, los sismos de 1995 en Casanare, Boyacá y Risaralda, accidentes aéreos en 1993, 1995 y 1998, la emergencia en Argelia (Valle), la evacuación del casco urbano de San Cayetano (Cundinamarca), la catástrofe ocasionada por el terremoto del Eje Cafetero en 1999 y los eventos adversos presentados por los fuertes cambios climáticos en el país, específicamente la ola invernal del 2011-2012 y el Fenómeno del Niño en el 2015-2016. En los últimos años se registra la participación de la entidad en la avalancha presentada en el año 2015 en Salgar (Antioquia) y en el año 2017 en Mocoa (Putumayo).

2.3 Sobre los Voluntarios de la Defensa Civil en Colombia

Conforme se ha establecido en líneas anteriores, la Defensa Civil en Colombia se encuentra conformada por dos niveles, el cuerpo oficial constituido por los empleados públicos adscritos a la actual Dirección General y sus dependencias, quienes desarrollan actividades administrativas y operativas; y, el cuerpo privado, constituido por los voluntarios que se organizan en Juntas y Comités de Defensa Civil para el desarrollo de actividades de prevención, mitigación y respuesta al riesgo de forma altruista y sin ánimo de lucro, llegando en ocasiones a disponer de su propio patrimonio para la adquisición de elementos de protección personal, herramientas y mantenimiento de los vehículos utilizados, así como otras actividades.

Siendo, así las cosas, se destaca que en gran medida la gestión efectiva que la Defensa Civil ha tenido en los momentos en que ha sido llamada al servicio en acciones de riesgo y control del mismo, ha sido por la vinculación de este personal voluntario, quienes sin esperar retribución por sus actividades exponen su propia vida al servicio de la comunidad, logrando hazañas dignas de reconocimiento en favor de la población colombiana.

Se tiene registrado que, para el año 2022, la Defensa Civil contó con 103.308 voluntarios que prestaron sus servicios de forma gratuita a la Entidad; personas que por su labor son los principales proveedores de los servicios misionales de la Defensa Civil y que sin su participación no sería dable alcanzar las metas y objetivos propuestos para el Plan Nacional de Desarrollo.

Es en este sentido que, corresponde garantizar a estos héroes de la patria los recursos necesarios para que cuenten con una dotación adecuada para cada uno de los momentos en que sea convocado su servicio; es decir que, en el caso que convoque al cuerpo voluntario a atender una emergencia por Incendio forestal se garantice a través del fondo desplegar los voluntarios con equipos de respiración autónoma y herramientas forestales adecuadas que permitan reducir el tiempo de control del incendio. O, que en caso de una inundación súbita

a través del Fondo Territorial se garanticen kits de albergue temporal y motobombas previas en el sitio para prevenir este tipo de tragedias, evitando la evacuación improvisada de personas. Incluso, en el caso fatídico de una avalancha, un financiamiento anticipado permite el desarrollo de capacitaciones previas y la adquisición de radios de comunicación, acortando en 30% el tiempo de búsqueda y rescate.

Conforme con lo anterior, el desarrollo de los Fondos Territoriales para la Defensa Civil permitiría que las Entidades Territoriales participen del financiamiento de la gestión del riesgo a través de donaciones y tasas pro defensa civil que permitan generar recursos para el cumplimiento de la labor de nuestros voluntarios, así como garantizar que los recursos se inviertan a nivel local en las necesidades prioritarias que permitan que los voluntarios de la Defensa Civil cuenten con las herramientas, equipos, implementos, capacitación y formación adecuada para minimizar los riesgos y maximizar los resultados.

En este contexto, se relacionan diferentes noticias a nivel nacional donde se soporta la necesidad de conformar los Fondos Territoriales que permitan contar con recursos adicionales a la Defensa Civil para el desarrollo de las actividades de su cuerpo voluntario:

- Defensa Civil sin implementos para atender emergencias. (*Diario el Huila*, junio 30, 2021):

“Preocupación dentro de la Defensa Civil en el departamento del Huila, según directivos, desde el 2011 no reciben ninguna ayuda por parte de las entidades gubernamentales, cuestión que imposibilita el desempeño oportuno de sus actividades. Por su parte, la Gobernación del departamento del Huila, anunció inversión para los organismos de socorro.

La falta de uniformes y elementos de protección personal como gafas, rodilleras, gafas, casco y demás elementos básicos para un socorrista, ha hecho que los cerca de 645 voluntarios en 30 municipios del Huila, no puedan desempeñar labores de manera correcta. Por esta razón, Álvaro Villarreal, director de la Defensa Civil Seccional Huila, envió un mensaje a los gobernantes con el fin de que apoyen más la labor de los brigadistas, pues según él, el trabajo que realizan es fundamental en la atención a emergencias”. (Subrayado fuera del texto original).

Conforme indica el sentir del señor Álvaro Villarreal voluntario de la Defensa Civil que prestó sus servicios durante la emergencia sanitaria del COVID-19, “Nosotros tenemos nuestros elementos y la misma Dirección general nos ha venido dotando de cosas, pero pues hay varias situaciones como la de la pandemia que han hecho que se reduzcan los presupuestos para nosotros. Hemos logrado mantenemos realizando le un buen aseo a los elementos y es lo que aún nos permite tener participación en este tipo de eventualidades

...

Queremos decirle a los mandatarios locales que la Defensa Civil es su organismo de socorro y es para su uso y empleo, al igual que Bomberos y la Cruz Roja. La Defensa Civil es como un niño, si lo queremos enviar al colegio, debemos hacerlo con su uniforme, con sus útiles escolares y demás implementos que se requieren y es lo que requerimos nosotros. Nosotros ponemos la capacitación y el talento humano que está calificado al 100%”.

- Nuestros voluntarios ya están sin voluntad por falta de apoyos”: Director de la Defensa Civil Tolima. (Emisora Ondas de Ibagué, 24 de noviembre de 2023).

“La Defensa Civil en el departamento del Tolima hace presencia en diferentes poblaciones de la región, brindando su trabajo de manera voluntaria ante las emergencias que se registran en el departamento.

*Sin embargo, el panorama para el organismo de socorro es desolador, toda vez que **a pesar de ser voluntarios, no reciben el apoyo necesario al menos en elementos para poder atender las situaciones que se registran, según lo ha indicado el director de la Defensa Civil. el mayor Luis Fernando Vélez**”.* (Subrayado fuera del texto original).

En este sentir, el señor Fernando Vélez manifestó: “Nosotros, como Defensa Civil y miembros del sistema para atención de riesgos y desastres, solicitamos el apoyo a la gobernación y a las alcaldías para el fortalecimiento de nuestros voluntarios, tanto en equipo como en capacitación. Realmente, nuestros voluntarios son personas de la comunidad que lo que hacen es ayudar en caso de que se presente alguna emergencia, pero para eso necesitamos equipos, vehículos, equipos de rescate, brigadistas comerciales, entre otros implementos.

... En algunos municipios, los voluntarios han perdido su voluntad precisamente por esta falta de apoyo de las alcaldías locales, que ni siquiera en las emergencias les dan la alimentación y las garantías necesarias para atender emergencias”.

- Organismos de socorro, en cuidados intensivos. (Periódico del Meta, 21 de octubre de 2023)

“En diálogo con Periódico del Meta, el director de la Defensa Civil Seccional Meta, Jorge Díaz, dijo que en los 20 años que lleva en la institución, estos últimos cuatro años han estado en cuidados intensivos.

“No tenemos nada, los equipos ya cumplieron su ciclo de vida y los recursos que hace poco autorizaron, que fueron 30 millones de pesos, son para combustible de la Cruz Roja, Bomberos y Defensa Civil. Para nada más”, dijo Díaz.

De acuerdo con el director, le habían presentado dos proyectos a la actual administración departamental, para que, a través de regalías, se fortalecieran las 6 subregiones y se construyera la sede de la Defensa Civil en Meta que en este momento se está cayendo a pedazos.

Sin embargo, todo quedó en promesas. De los 7.030 socorristas que habían, solo quedan 6,280 para atender los 29 municipios del Meta.

“Los chalecos salvavidas en vez de sacar al paciente o al socorrista, lo hunden porque ya se llenan es de agua”, asegura Díaz, quien detalló que están atendiendo las emergencias con pañitos de agua tibia y que hacen falta proyectos sostenibles que solucionen los problemas definitivamente”.

Conforme se puede evidenciar, la necesidad de ampliar el financiamiento del sistema nacional de riesgo en latente para evitar que los voluntarios expongan su vida sin los elementos que garanticen la minimización del riesgo al que son expuestos en sus labores; es en este sentido, por lo cual, los fondos territoriales para la defensa civil servirán de alivio a la dotación y prevención del riesgo por cuanto su principal financiamiento provendrá de los recursos que destinan las Entidades Territoriales para el fortalecimiento de la Defensa Civil en su jurisdicción sin que se remplace el financiamiento nacional a cargo del Ministerio de Defensa.

En la última década, la Defensa Civil ha mantenido un promedio de 17.000 voluntarios activos anualmente, con presencia en los 32 departamentos y en más de 800 municipios.

Entre 2015 y 2024, se registraron más de 45.000 intervenciones en emergencias, incluyendo incendios forestales, inundaciones, deslizamientos, rescates y asistencia humanitaria. El tiempo promedio de respuesta en áreas rurales ha sido de 45 minutos, reduciéndose a 20 minutos en zonas urbanas con dotación adecuada. Según estimaciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), las intervenciones de la Defensa Civil han evitado pérdidas materiales superiores a los 800 mil millones de pesos y han contribuido a salvar más de 5.000 vidas.

Cifras anteriores que pueden mejorarse si se cuenta con un financiamiento adicional a las labores que desempeñan los voluntarios de la Defensa Civil en Colombia que mejore sus condiciones de voluntariado a través de la dotación de equipos e implementos adecuados, herramientas, aseguramiento, capacitación y en general el fortalecimiento de la misionalidad.

2.4. Del censo de voluntarios de la Defensa Civil y su participación en emergencias.

El capital más valioso de la Defensa Civil Colombiana no reside en su infraestructura administrativa, sino en su talento humano. De acuerdo con los registros oficiales de la institución, la entidad cuenta con una fuerza naranja que supera los 60.000 Voluntarios activos a lo largo del territorio nacional, organizados en Comités Seccionales y Juntas Locales. Esta cifra la convierte en la institución social y humanitaria más grande del país.

No obstante, esta gigantesca fuerza operativa de ciudadanos -que entregan su tiempo, conocimiento y cuerpo para salvaguardar la vida de sus compatriotas-

carece de un marco legal de protección a la altura de su entrega. Mientras el Estado dispone de una red masiva de socorristas listos para actuar en los 32 departamentos, la base normativa actual los mantiene en el desamparo en materia de riesgos laborales, estabilidad en sus empleos formales al momento de atender crisis, y renovación de equipos de protección personal.

Colombia enfrenta una crisis climática caracterizada por la agudización de los fenómenos hidrometeorológicos. Los datos oficiales consolidados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) demuestran que el 85% de los desastres en el país son de origen hidrometeorológico.

En temporadas invernales críticas, los balances de la Sala de Crisis Nacional reportan de manera recurrente más de 3.800 eventos de emergencia simultáneos en un solo año, afectando a más de 94.000 familias damnificadas, destruyendo un promedio anual de 2.800 viviendas y cobrando la vida de más de 160 compatriotas. Fenómenos recurrentes como inundaciones masivas (que cubren más de 11.000 hectáreas en regiones como el Caribe y el Pacífico), movimientos en masa (deslizamientos de tierra) y crecientes súbitas activan de inmediato a las Juntas Locales de la Defensa Civil.

Son estos voluntarios quienes, de forma directa y sin remuneración, ingresan a las zonas anegadas a realizar evacuaciones, instalar alojamientos temporales y censar a los damnificados. Resulta fiscal y moralmente indefendible que la fuerza que asume el peso operativo de estas crisis climáticas deba operar bajo el esquema de convenios locales inestables y presupuestos territoriales inexistentes.

El segundo escenario de actuación fáctica indispensable para justificar la ley es la crisis de seguridad vial. De acuerdo con el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Agencia Nacional de Seguridad Vial, las carreteras colombianas registran niveles alarmantes de accidentalidad. En este escenario, la Defensa Civil Colombiana se erige como el actor principal de primera respuesta en los corredores viales nacionales y regionales.

Las Juntas Locales cubren tramos críticos de las principales troncales del país, atendiendo miles de siniestros viales al año, realizando maniobras de rescate vehicular (extricación de pacientes atrapados en colisiones) y prestando atención prehospitalaria básica para el traslado de heridos. Este despliegue fáctico demuestra que existe una conexidad directa y causal con el sector asegurador. La dotación y tecnificación de los voluntarios de la Defensa Civil reduce sustancialmente el tiempo de respuesta ante un siniestro vial, lo cual disminuye drásticamente los índices de mortalidad y la severidad de las secuelas de los pacientes en las vías.

Los datos demuestran que el riesgo en Colombia no es teórico: las más de 200 alertas rojas hidrológicas anuales en las cuencas de los ríos Magdalena, Cauca

y Sinú, sumadas a los más de 600 municipios en alerta por deslizamientos, son atendidos en primera línea por el “Corazón Naranja” de los voluntarios.

Por consiguiente, sostener la operatividad de 60.000 rescatistas basándose en la caridad o la improvisación presupuestal de municipios de Categorías 5ª y 6ª pone en riesgo la seguridad humana de la Nación. Los datos evidencian que el país requiere con urgencia la aprobación de los Fondos Territoriales y las fuentes de Financiación Nacional (vía SOAT y Presupuesto General de la Nación) consagradas en esta iniciativa, para que la capacidad de respuesta esté a la altura de las emergencias que el cambio climático y la geografía nacional le imponen a nuestra patria.

Para profundizar en la planeación y en cómo se estructuran estos comités de respuesta desde la institucionalidad actual, puede ser de gran utilidad revisar el siguiente recurso que detalla los mecanismos técnicos de articulación regional.

Estructura y Gestión de Emergencias de la Defensa Civil Colombiana

Este material audiovisual permite comprender de primera mano los reportes y balances de alertas de la sala de crisis nacional ante la temporada de lluvias en el país.

2.5. Sustentación económica y análisis de viabilidad del recaudo del sector asegurador.

Para evaluar la viabilidad de la contribución parafiscal del uno por ciento (1%) propuesta en el artículo 23 (Literal A) de la presente iniciativa, es imperativo analizar la realidad financiera del mercado de seguros en el país, fundamentada en las cifras oficiales consolidadas por la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda).

La industria aseguradora en Colombia goza de una solidez macroeconómica sobresaliente y un crecimiento sostenido. El volumen total de primas emitidas por el sector supera los \$49 billones de pesos anuales (\$49,770 millones de miles de millones). Este indicador demuestra que el sector asegurador cuenta con un músculo financiero maduro, capaz de absorber contribuciones estratégicas destinadas a la mitigación de los riesgos que constituyen, precisamente, el objeto material de su negocio.

Dentro de este universo financiero, el grupo de ramos generales directamente vinculados a la movilidad humana -específicamente el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y las pólizas de Automóviles Todo Riesgo- representa una de las porciones más dinámicas y robustas del mercado, registrando un crecimiento sostenido superior al 14% anual en primas devengadas. Al acotar el universo del recaudo exclusivamente a estos ramos de la movilidad, la cifra ronda los \$10 billones de pesos anuales. Por lo tanto, el impacto del 1% propuesto representaría una inyección histórica de aproximadamente \$100.000 millones de pesos anuales con destino exclusivo al Fondo Nacional de Estímulos y Equipamiento de la Defensa Civil.

El argumento que tradicionalmente esgrimen los gremios económicos frente a las contribuciones parafiscales es el riesgo de un desequilibrio financiero o un traslado de costos al consumidor final. Sin embargo, en términos macroeconómicos, una tasa del 1% sobre la prima neta es un porcentaje marginal que de ninguna manera compromete la solvencia, las reservas técnicas o el patrimonio de las compañías aseguradoras.

Para ponerlo en perspectiva técnica, por cada cien mil pesos (\$100.000) de prima neta expedida en una póliza de automóvil o SOAT, la aseguradora aportará únicamente mil pesos (\$1.000) al Fondo Nacional de la Defensa Civil. Este valor es insignificante frente a los márgenes de utilidad y las dinámicas de reinversión financiera del sector, lo que desmitifica cualquier narrativa que apunte a un riesgo de quiebra o desestabilización del mercado. El sector asegurador ya asume cargas impositivas y transferencias del sistema de salud sin que ello haya frenado su expansión; incorporar este porcentaje marginal es una medida macroeconómicamente inocua para las finanzas de las empresas, pero socialmente transformadora para las regiones.

El sustento más sólido de esta contribución radica en que no debe ser vista como un impuesto o una carga fiscal impositiva, sino como una inversión estratégica con retorno directo de capital para las propias aseguradoras. Existe una relación de causalidad y correspondencia económica directa entre la tecnificación de la Defensa Civil Colombiana y la disminución de los costos de siniestralidad que pagan las compañías de seguros.

La Defensa Civil Colombiana es el organismo que asume en primera línea el rescate vehicular y la atención prehospitalaria en miles de kilómetros de la red vial nacional, especialmente en zonas rurales y periféricas donde no existen clínicas privadas ni servicios de ambulancia comerciales. Cuando un voluntario de la Defensa Civil cuenta con una ambulancia de alta tecnología, herramientas de extricación (para liberar víctimas atrapadas en metales colisionados) y equipos de trauma modernos, se genera una reducción drástica en los tiempos de respuesta ante siniestros viales.

En la medicina de emergencias existe el concepto técnico de la “Hora Dorada”: los primeros 60 minutos posteriores al trauma definen la supervivencia del paciente y la gravedad de sus secuelas. Una Defensa Civil financiada y equipada con estos \$100.000 millones anuales garantiza:

- Disminución de la mortalidad en las vías: Lo que reduce de forma directa el pago de indemnizaciones por muerte y gastos funerarios a cargo de las pólizas de SOAT y Todo Riesgo.
- Mitigación de la severidad de las secuelas médicas: Una atención prehospitalaria técnica impide que un trauma moderado se convierta en una invalidez permanente. Para el sector asegurador, esto se traduce en un ahorro

multimillonario en tratamientos médicos a largo plazo, cirugías reconstructivas y pensiones por invalidez contractuales.

Este modelo de financiación no es un experimento legislativo; cuenta con un precedente constitucional idéntico e impecable. La honorable Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-528 de 2013, declaró la exequibilidad del aporte del dos por ciento (2%) de las pólizas de incendio con destino al Fondo Nacional de Bomberos (establecido en la Ley 1575 de 2012).

En dicho fallo, la Corte determinó con claridad que este tipo de aportes son constitucionales porque constituyen una contribución parafiscal legítima, caracterizada por la *singularidad* y la *destinación específica* en beneficio del propio sector gravado. La Corte reconoció que la labor de prevención y atención que realizan los organismos de socorro disminuye el riesgo materializado que las aseguradoras deben amparar, configurando un beneficio económico directo para el gremio.

Aplicando con rigurosidad la analogía jurídica de la Corte Constitucional, si los bomberos reciben financiación de las pólizas de incendio porque apagan fuegos que el sector asegura, la Defensa Civil debe recibir financiación de las pólizas de vehículos y SOAT porque rescata y atiende a las víctimas de los accidentes que el sector asegura. La conexidad causal es perfecta e incontrovertible.

En síntesis, establecer el aporte del uno por ciento (1%) consagrado en el artículo 23 no genera un desequilibrio en el sector asegurador; por el contrario, formaliza una alianza estratégica de corresponsabilidad social. Es dotar de recursos ciertos a la fuerza de rescate más grande de Colombia para que proteja los bienes y las vidas que el sector privado asegura. Financiar a la Defensa Civil con recursos de la movilidad es un acto de eficiencia económica y justicia institucional: el dinero del sector automotor regresa a las carreteras transformado en vida, seguridad y capacidad de respuesta oportuna.

2.6. Diagnóstico presupuestal de la entidad y la brecha estructural de inversión.

Para comprender la necesidad imperiosa de la presente iniciativa legislativa, es un requisito técnico indispensable analizar la composición interna del presupuesto de la Unidad Administrativa Especial de la Defensa Civil Colombiana. Al revisar en detalle las asignaciones decretadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación (PGN), y contrastarlas con la sección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la entidad, queda al descubierto una asimetría financiera institucional insostenible.

El presupuesto ordinario asignado a la Defensa Civil Colombiana se destina, casi en su totalidad, a gastos de funcionamiento. Este fenómeno presupuestal significa que los recursos estatales se consumen en el sostenimiento de la burocracia institucional necesaria para mantener la personería jurídica de la entidad: la nómina de los funcionarios

públicos de planta, el pago de servicios públicos y arriendos de la sede central y de las 27 direcciones seccionales del país, los esquemas de seguridad, y los costos administrativos derivados de la contratación pública ordinaria.

Por consiguiente, el presupuesto anual de la institución no está diseñado para el socorro de campo, sino para la subsistencia de su aparato administrativo. La estructura actual funciona como un embudo invertido: el dinero entra a nivel macro para sostener las oficinas, pero se agota antes de llegar a la base operativa, es decir, a los municipios y veredas donde se materializan las emergencias.

Esta configuración presupuestal genera una brecha de inversión crítica y lesiva para la seguridad humana del país. Mientras la planta administrativa consume la porción principal de las transferencias del Gobierno nacional, los recursos destinados a la *inversión directa para el voluntariado* representan históricamente un porcentaje marginal que raya en lo insignificante frente a las necesidades reales de los más de 60.000 Líderes Voluntarios del país.

La inversión real en el voluntariado abarca los elementos esenciales que salvan vidas y protegen a los propios rescatistas:

- La dotación física básica: Equipamiento de uniformes con especificaciones técnicas de seguridad y elementos de protección personal (EPP) vigentes.
- La renovación del parque automotor: Adquisición de ambulancias de tracción integral (4x4) para zonas rurales y camiones de logística de rescate.
- Herramientas especializadas: Equipos de trauma prehospitario, motobombas para inundaciones, motosierras para despeje de vías y sistemas de cuerdas para rescate vertical.

La cruda realidad fáctica es que la inmensa mayoría de las Juntas Locales del país deben operar con infraestructuras donadas o prestadas, vehículos con obsolescencia tecnológica severa y equipos de trauma adquiridos mediante la autogestión comunitaria (rifas, donaciones locales o bazares). El Estado colombiano ha normalizado una contradicción inaceptable: posee un ejército humanitario de 60.000 ciudadanos dispuestos a arriesgar su vida en primera línea, pero no les asigna en el presupuesto nacional las herramientas mínimas para que realicen su labor de manera segura y eficiente.

El diagnóstico presupuestal demuestra que existe un vacío estructural insalvable mediante las vías administrativas ordinarias. No se trata de un problema de mala gestión por parte de los directores de turno de la entidad; el problema radica en la concepción legal de su asignación presupuestal. Bajo las reglas actuales del Estatuto Orgánico del Presupuesto, la Defensa Civil no tiene la flexibilidad ni los recursos para expandir su capacidad de inversión en las regiones al mismo ritmo en que

crecen las emergencias por la crisis climática o la siniestralidad vial.

Este vacío estructural condena al voluntariado a la mendicidad institucional a nivel municipal. Al no contar con una partida de inversión blindada y permanente desde el nivel central de la Nación, las Juntas Locales quedan sometidas a la periferia de la inversión pública, desprotegidas ante la falta de presupuesto de los municipios de categorías quinta y sexta, que son precisamente los territorios geográficamente más vulnerables ante los desastres naturales.

De allí nace la necesidad imperiosa e inaplazable de crear el Fondo Nacional de Estímulos y Equipamiento de la Defensa Civil consagrado en el artículo 22 de este proyecto de ley. La creación de esta cuenta especial introduce un cambio de paradigma en las finanzas del socorro en Colombia por las siguientes razones de técnica presupuestal:

- **Independencia de los Gastos de Funcionamiento:** Al ser una cuenta especial con independencia patrimonial y estadística, la ley prohíbe tajantemente que estos recursos sean utilizados para cubrir contratos burocráticos, nóminas administrativas u oficinas. El 100% del fondo tiene destinación específica para la base operativa.
- **Garantía de una Base de Inversión Mínima y Real:** Establecer una asignación mínima inicial de cincuenta mil millones de pesos (\$50.000.000.000) indexados anualmente por el IPC le otorga a la institución una capacidad de planificación técnica a mediano y largo plazo. La indexación obligatoria por el IPC blinda el poder adquisitivo del fondo frente a la inflación, asegurando que la capacidad de compra de ambulancias y equipos de rescate no se devalúe con los años.

En conclusión, el presupuesto ordinario de la Nación asignado a la Defensa Civil Colombiana cumple una función puramente administrativa y de sostenimiento de su planta de personal. Mantener el *statu quo* presupuestal es condenar a los 60.000 voluntarios a seguir subsidiando con su propio bolsillo y con un esfuerzo desproporcionado una responsabilidad que la Constitución le asigna directamente al Estado.

La aprobación del Fondo Nacional no es un aumento del gasto público corriente; es la corrección de un defecto estructural en el diseño presupuestal de la seguridad nacional. Al independizar los recursos de inversión operativa de los gastos de funcionamiento burocrático, el Congreso de la República garantizará que el dinero del Estado llegue verdaderamente a las manos de los rescatistas en las regiones, transformándose de inmediato en dotación, tecnología, vidas salvadas y comunidades protegidas.

2.7. Análisis Comparado Internacional.

En España:

En el marco normativo Español se tiene cuenta de La Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC), la cual estructura competencias entre Estado, comunidades autónomas (CCAA) y entidades locales; creando el Fondo Nacional de Prevención de Emergencias como herramienta financiera para acciones preventivas y de preparación. Así mismo las Comunidades Autónomas pueden organizar y dotar sus propios servicios, planes y dispositivos (equipamiento y formación) con cargo a sus presupuestos, además de conveniar con el Estado su financiamiento.

Así mismo, España, como Estado miembro de la Comunidad Europea, aprovecha el Mecanismo de Protección Civil de la UE (UCPM) y rescEU para cofinanciar capacidades, formación y despliegues. El Mecanismo de Protección Civil de la UE prevé asistencia financiera y cofinanciación; por ejemplo, las reglas vigentes contemplan 100% de costes de transporte y hasta 75% de ciertos costes operativos en despliegues rescEU (especialmente en medios aéreos de extinción).

En la práctica, los fondos de las comunidades permiten el desarrollo de partidas finalistas en presupuestos autonómicos para equipamiento y capacitación, más acceso a convocatorias y cofinanciación europeas para estandarizar equipos, entrenar personal y sostener reservas estratégicas (tipo rescEU).

EUR-Lex

En Italia:

El marco legal del Codice della Protezione Civile (D. Lgs. 1/2018) consolida el Servizio nazionale y define instrumentos de financiación y coordinación entre Estado, regiones y voluntariado.

Así, el Departamento de Protección Civil concede contribuciones trienales (criterios plurianuales) a organizaciones de voluntariado para potenciar capacidad operativa (medios y equipos) y formación, con toques de cofinanciación habituales de hasta 75% (equipamiento) y 95% (formación y sensibilización). Conjuntamente las Regiones gestionan también cuotas y convocatorias complementarias para el desarrollo de las actividades de protección civil.

Conjuntamente las donaciones (erogazioni liberali) a entidades del Tercer Sector-incluidas muchas organizaciones de Protección Civil acreditadas- disfrutan de detacción del 30% (IRPEF) hasta 30.000 € o deducción del 10% de la renta (alternativas no acumulables), conforme al art. 83 del D. Lgs. 117/2017 (Código del Tercer Sector) y doctrina de la Agenzia delle Entrate. Esto ancla una canalización privada estable hacia la protección civil.

En México:

En México el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) ha sido el vehículo para financiar proyectos de prevención (estudios de riesgo, obras de mitigación, fortalecimiento institucional), con coparticipación de

gobiernos estatales/municipales y la federación. Sus Reglas de Operación han establecido modalidades de elegibilidad, porcentajes de cofinanciación y procesos de evaluación técnica.

La operación del fondo se apoya en un Comité Técnico federal (Hacienda/SSPC-Coordinación Nacional de Protección Civil, fiduciaria), mientras que estados y municipios participan como instancias ejecutoras con contrapartidas y convenios. Auditorías y documentos públicos describen dicha gobernanza y la naturaleza de la coparticipación. A la fecha, el esquema ha tenido ajustes recientes, pero la lógica de cofinanciar prevención con varios órdenes de gobierno sigue siendo la referencia.

3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

3.1. Marco General de Referencia Normativa

El andamiaje jurídico que soporta, faculta y justifica la expedición de la presente ley se encuentra integrado por un bloque armónico de disposiciones del orden internacional, constitucional, legal y reglamentario, a saber:

- **Instrumentos Internacionales:** Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977.
- **Constitución Política de Colombia:** Artículos 2º, 79, 80, 95 (numeral 2), 287, 298, 356 y 362.
- **Leyes de la República:** Ley 1523 de 2012 (Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres) y Ley 1575 de 2012 (Ley General de Bomberos de Colombia).
- **Decretos Ley y Reglamentarios:** Decreto Ley 3398 de 1965, Decreto número 606 de 1967 (Estructura de la Defensa Civil), Decreto número 2341 de 1971 (Estatuto Orgánico de la DCC) y Decreto número 423 de 2006.
- **Reglamentación Institucional:** Resolución número 000292 de 2024 de la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana (Reglamento del Voluntariado).

3.2. Fundamentación Constitucional y Legal:

A. Los Fines Esenciales del Estado y el Mandato de Protección:

El artículo 2º de la Constitución Política erige como fin imperativo del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Carta Superior. De manera vinculante, la norma determina que las autoridades están instituidas para *“proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”*.

La Defensa Civil Colombiana, creada mediante el Decreto número 606 de 1967, es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional que materializa este mandato de protección en escenarios de crisis. No obstante, su estructura interna adolece de una asimetría regulatoria: mientras el cuerpo

oficial (funcionarios de planta) se rige por las asignaciones presupuestales ordinarias del sector defensa, el cuerpo privado -constituido por las Juntas de Voluntarios- carece de una fuente cierta de financiamiento para su formación, capacitación, dotación y mantenimiento. Establecer un marco legal que inyecte recursos directos a la base operativa es el medio más idóneo para que el Estado cumpla con la promesa constitucional de salvaguardar la vida y los bienes de los asociados.

B. El Derecho al Ambiente Sano y la Preservación Ecosistémica:

El artículo 79 de la Carta Política consagra el derecho fundamental de todas las personas a gozar de un ambiente sano y asigna al Estado el deber correlativo de proteger la diversidad e integridad del entorno, conservar las áreas de especial importancia ecológica y mitigar los factores de deterioro ambiental, con especial énfasis en la protección del recurso hídrico. Por su parte, el artículo 80 superior obliga al Estado a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

En este escenario, las Juntas de Voluntarios de la Defensa Civil actúan de manera directa como la primera línea de respuesta frente a incendios forestales de gran magnitud, sequías extremas, inundaciones y remociones en masa que amenazan el equilibrio ecológico. Robustecer la estabilidad financiera de este organismo posee un sustento ambiental directo: a mayor cobertura, tecnificación y capacidad logística de la Defensa Civil, menor será el impacto y la degradación que sufran los ecosistemas colombianos ante la ocurrencia de desastres antrópicos o naturales.

C. La Autonomía Territorial y la Facultad Impositiva:

La viabilidad de los Fondos Territoriales que faculta este proyecto halla su asidero en el artículo 287 de la Constitución, el cual prescribe que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, gozando de los derechos de administrar sus recursos, ejercer las competencias que les correspondan y, fundamentalmente, *“establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”*. Esta prerrogativa armoniza con el artículo 298 superior, que reconoce la autonomía de los departamentos para la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de sus jurisdicciones.

Dado que la gestión del riesgo de desastres es una competencia concurrente asignada por el legislador a alcaldes y gobernadores, la autorización para crear fondos especiales sin personería jurídica, alimentados por sobretasas locales (Predial, ICA, contratación pública), se encuadra perfectamente dentro del margen de la autonomía territorial, dotando a las regiones de herramientas fiscales para autofinanciar su propia seguridad humanitaria sin depender exclusivamente del centralismo presupuestal.

D. El Deber de Solidaridad y la Protección al Altruismo:

El artículo 95, numeral 2, de la Constitución impone a los ciudadanos el deber de

“obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”. Este mandato es el núcleo ontológico del voluntariado en Colombia.

Sin embargo, la interpretación constitucional de la solidaridad no puede ser unidireccional: el Estado no puede exigir el heroísmo de los ciudadanos que exponen altruistamente su integridad física en zonas de desastre sin proveerles un entorno seguro para su actuación. Los fondos territoriales y nacionales propuestos instrumentalizan institucionalmente el deber de solidaridad, transformándolo en recursos ciertos para garantizar la cobertura de riesgos laborales (ARL), seguros de vida y dotación técnica de los rescatistas, especialmente en los territorios más deprimidos y apartados de la geografía nacional.

E. Integración al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (Ley 1523 de 2012):

La Ley 1523 de 2012, que adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, establece en su artículo 3° los principios de solidaridad social, coordinación y concurrencia, definiendo que la unión de esfuerzos no jerárquicos entre el nivel nacional y territorial es la única vía para lograr la eficiencia operativa.

Asimismo, el artículo 41 de dicha norma estipula la obligación de los organismos de planificación territorial de incorporar la gestión del riesgo como un determinante ambiental en sus presupuestos, asegurando las asignaciones de fondos indispensables para la ejecución de proyectos prioritarios. Esta iniciativa legislativa viene a llenar el vacío de ejecución del artículo 41, canalizando dichas apropiaciones obligatorias a través de cuentas especiales inembargables y auditables en favor de la Defensa Civil.

F. La Analogía Precedente de la Ley 1575 de 2012:

Este proyecto de ley adopta como referente el exitoso precedente de la Ley 1575 de 2012 (Ley General de Bomberos); norma que habilitó a los entes territoriales a estructurar sobretasas y fondos específicos para el servicio de bomberos. Al haber quedado excluida la Defensa Civil de dicha arquitectura fiscal sectorial, se generó una fractura en la respuesta operativa del Estado. Extender de manera homóloga este modelo de financiación estable a la Defensa Civil es un acto de coherencia regulatoria indispensable para unificar las capacidades de los cuerpos de socorro del país.

G. El Marco de Protección Internacional: Convenios de Ginebra:

La Defensa Civil Colombiana goza de una protección jurídica internacional especial a la luz del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Bajo

las disposiciones de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977, los organismos de protección civil de carácter no militar dedicados a tareas humanitarias en situaciones de conflicto armado o desastres conexos deben ser protegidos, respetados y respaldados por el Estado. Garantizar su sostenibilidad presupuestal y proteger la exclusividad de sus emblemas y uniformes (consagrado en el artículo 29 de nuestro proyecto) es una transposición directa de los compromisos internacionales de Colombia para evitar la perfidia y salvaguardar la neutralidad y efectividad del socorro humanitario.

3.3. Bloque de Constitucionalidad Jurisprudencia)

La jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha decantado una línea uniforme que convalida la creación de fondos especiales y la competencia territorial en materia de riesgo.

- **Sentencia C-210 de 2020 (Corte Constitucional):** Al revisar los fondos especiales destinados a las emergencias nacionales, la Corporación clarificó la naturaleza jurídica de los fondos cuenta organizados como patrimonios autónomos de creación legal, señalando que:

“Esta clase de fondos no modifican la estructura de la administración pública, pues por el hecho de no tener el atributo de la personalidad jurídica, no se constituyen en una entidad diferente a la que se encuentran vinculados. (...) Estos fondos especiales son una clasificación de rentas nacionales sui generis, en tanto se diferencian de los ingresos tributarios y no tributarios, que prevé el legislador orgánico con el ánimo de otorgar soporte jurídico a determinadas modalidades de concentración de recursos públicos. Igualmente, esta Corporación ha dicho que los fondos especiales constituyen una excepción al principio de unidad de caja”.

Esta subregla jurisprudencial blindó la legalidad de los fondos territoriales y nacionales propuestos en el articulado definitivo (artículos 6°, 7°, 8° y 22), demostrando que no crean burocracia ni alteran la estructura orgánica del Estado, sino que flexibilizan la ejecución presupuestal en favor del interés público.

- **Sentencia C-366 de 2014 (Corte Constitucional):** La Corte ratificó de manera categórica que la gestión del riesgo de desastres constituye un fin esencial del Estado social de derecho, con una naturaleza transversal que faculta y obliga a los entes territoriales a destinar y comprometer recursos propios de sus rentas para garantizar la mitigación de amenazas y la seguridad de sus habitantes.
- **Sentencia C-776 de 2003 (Corte Constitucional):** El alto tribunal reafirmó la validez constitucional de los instrumentos financieros y las contribuciones parafiscales

locales diseñadas para materializar el principio de solidaridad ciudadana y la corresponsabilidad social, siempre que los recursos tengan una destinación específica orientada a la protección de los derechos fundamentales a la vida y la integridad física.

- **Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 6 de febrero de 2014 (Rad. 2011-00374-00):** La máxima corporación de lo contencioso administrativo avaló la legalidad y la competencia de las corporaciones corporativas de elección popular (Asambleas y Concejos) para crear fondos con destinación específica hacia fines de interés público y asistencia social, bajo la única condición de que el mecanismo cuente con una habilitación o autorización previa en una norma de carácter general dictada por el Congreso de la República, requisito que se cumple plenamente con la expedición de la presente ley.

3.4. Conclusión del Marco Jurídico:

El examen armónico del bloque de constitucionalidad, las leyes rectoras de la gestión del riesgo y la jurisprudencia decantada demuestra que la iniciativa legislativa cuenta con pleno respaldo jurídico. El Congreso de la República está investido de la competencia para dictar esta norma, la cual no genera duplicidad institucional, respeta la autonomía fiscal de las regiones, dignifica el voluntariado a la luz del ordenamiento interno e internacional, y dota al Estado de un mecanismo financiero transparente y auditable para proteger la vida de los colombianos.

4. DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LA NORMA.

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone:

“ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá 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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de

ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

“Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas -o las bancadas- tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias

macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 -atrás reseñada- y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

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

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

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

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional y en cumplimiento a la disposición referida, en lo que respecta a esta iniciativa en

específico, se deja de manifiesto que la presente iniciativa legislativa no genera una desestabilización de las finanzas públicas del orden nacional ni de las entidades territoriales. por cuanto no crea gasto público corriente ni expande de forma rígida e inflexible la planta de personal del Estado. Al contrario, el proyecto introduce un modelo eficiente de cofinanciación, contribuciones parafiscales y autogestión que alivia la presión fiscal ordinaria sobre el Presupuesto General de la Nación (PGN) al crear fuentes de financiamiento nuevas, predecibles y con un alto retorno de inversión social y económica.

4.1. Análisis del Fondo Nacional de Estímulos y Equipamiento: Sostenibilidad de las Fuentes:

La principal fuente de financiación del Fondo Nacional proviene del aporte del uno por ciento (1%) sobre la prima neta de seguros asociados a la movilidad (SOAT, pólizas de automóviles todo riesgo, transporte de carga y responsabilidad civil).

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, esta medida se clasifica jurídicamente como una contribución parafiscal de destinación específica. Al revisar los balances financieros sectoriales que reporta la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda), la industria del seguro en Colombia emite primas anuales por un valor superior a los \$49 billones de pesos, donde los ramos generales de movilidad y seguros obligatorios concentran aproximadamente \$10 billones de pesos anuales del mercado.

- Estimación del Recaudo Virtual: La aplicación del 1% sobre este nicho específico generará un recaudo aproximado de \$100.000 millones de pesos anuales.
- Neutralidad Fiscal: Este recurso ingresa de manera directa a una cuenta especial (Fondo Nacional de la Defensa Civil) y proviene de un sector privado regulado. Por consiguiente, no se extraen recursos de la bolsa común del Presupuesto General de la Nación, garantizando que el impacto sobre el déficit fiscal de la Nación sea cero (0).
- Análisis Costo-Beneficio (Retorno de Inversión): El Ministerio de Hacienda debe evaluar que este recaudo tiene un impacto macroeconómico positivo indirecto. Al fortalecer las capacidades de atención prehospitalaria de la Defensa Civil en las carreteras, disminuye la mortalidad vial y la severidad de las invalideces. Esto alivia de forma directa las finanzas de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), que actualmente asume millonarios costos por la atención médica de víctimas de accidentes de tránsito cuando las pólizas básicas se agotan.

Ahora bien, el proyecto establece que el Gobierno nacional apropiará anualmente un mínimo de

cincuenta mil millones de pesos (\$50.000.000.000) indexados por el IPC para proyectos de inversión.

- **Viabilidad Presupuestal:** Esta cifra representa apenas una fracción menor al 0.01% del Presupuesto General de la Nación ordinario. Al tratarse de recursos destinados exclusivamente a inversión (compra de maquinaria de rescate, ambulancias e infraestructura), la ley orgánica permite su inclusión dentro de los techos de gasto asignados anualmente al Sector Defensa y Seguridad en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).
- **Separación de Gastos:** El parágrafo 1º del artículo 22 blinda el uso de este dinero prohibiendo que se use para gastos de funcionamiento (nómina o burocracia administrativa). Esto optimiza la eficiencia del gasto público, garantizando que cada peso invertido se transforme en activos fijos tangibles para la atención de emergencias en las regiones.

4.2. Impacto Fiscal en las Entidades Territoriales y Autonomía Local

El Capítulo II del articulado definitivo consagra la autorización para que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales dicten ordenanzas y acuerdos que creen los Fondos Territoriales para la Defensa Civil, financiados mediante sobretasas locales (Predial, ICA o contratación pública).

- **Ausencia de Imposición Rígida:** Es fundamental aclarar que la ley no impone un mandato impositivo obligatorio e inflexible a los alcaldes y gobernadores, lo cual violaría los principios de autonomía y sostenibilidad fiscal territorial (Ley 617 de 2000). El proyecto utiliza la fórmula jurídica de la *autorización*. Cada corporación de elección popular, bajo criterios de razonabilidad, conveniencia regional y en concordancia con su respectivo marco fiscal local, decidirá autónomamente si adopta la sobretasa y en qué porcentaje.
- **El Blindaje de los Recursos (Artículo 10):** Un elemento de alta ingeniería fiscal incorporado en la ley es la prohibición absoluta de destinar los recursos de los Fondos Territoriales a gastos de nómina o contratistas de las alcaldías o gobernaciones. Al restringir el uso del dinero exclusivamente a la dotación, aseguramiento y operatividad de las Juntas de Voluntarios, se previene la desviación de recursos hacia el gasto público corriente y se asegura que la inversión tenga un impacto real en la reducción de costos por desastres en el municipio.

4.3. Análisis de los Beneficios Tributarios y Exenciones

El Capítulo III del proyecto contempla exenciones en materia de peajes, aranceles para importación de maquinaria y exclusión de impuestos locales (Predial

e ICA) para las sedes de las Juntas de Voluntarios. El impacto de estas medidas es marginal y plenamente justificable bajo criterios de costo-efectividad:

- **Exención de Peajes y Aranceles:** El parque automotor de la Defensa Civil Colombiana es limitado e institucional. El sacrificio fiscal por la exención de peajes en las concesiones viales o aranceles de nacionalización de ambulancias donadas es ínfimo para las finanzas del recaudo nacional, pero remueve barreras logísticas que hoy retrasan de forma absurda la movilización de la ayuda humanitaria durante las emergencias.
- **Exoneración de Impuestos Locales:** Las sedes y talleres de las Juntas de Defensa Civil son bienes destinados a un fin de asistencia social inestimable. Exonerarlos del impuesto predial formaliza un beneficio que la gran mayoría de municipios ya otorga por vía de acuerdos de utilidad pública, dándole seguridad jurídica a la institución en todo el territorio nacional.

4.4. El Modelo de Autogestión como Alivio Fiscal (artículo 24)

Finalmente, un argumento técnico crucial para el Ministerio de Hacienda es que la ley entrega herramientas de autosostenimiento y generación de ingresos propios a la Defensa Civil. Al facultar a las Juntas Locales para cobrar tarifas reguladas por el diseño y certificación de planes de contingencia, evacuación y primeros auxilios al sector industrial y comercial privados, el Estado estimula la descentralización financiera. Esto significa que, a mediano plazo, las Juntas Locales autofinanciarán gran parte de sus costos de mantenimiento operativo, disminuyendo paulatinamente la necesidad de transferencias directas del presupuesto central de la Nación.

4.5. Conclusión del Impacto Fiscal

El presente proyecto de ley respeta las reglas de la disciplina fiscal contenidas en la Ley 819 de 2003 y las leyes orgánicas de presupuesto. La iniciativa es fiscalmente sostenible porque combina: una fuente de recaudo externa y parafiscal ligada a la siniestralidad de la movilidad (1% de los seguros vehiculares), una asignación de inversión central marginal e indexada en el PGN, y una autorización flexible que respeta la autonomía fiscal de los entes territoriales. El dinero invertido en el fortalecimiento de la Defensa Civil no representa un gasto sin retorno; es un mecanismo de prevención macroeconómica que mitiga los multimillonarios costos que el Estado debe asumir año tras año en la reconstrucción de infraestructura y atención de desastres por la crisis climática en Colombia.

Sin embargo, y con el propósito de suplir la disposición normativa, así como para darle publicidad al presente trámite, se remitirá una copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectos de que se emita,

por parte de esa cartera, un concepto sobre el texto propuesto y sus implicaciones fiscales.

5. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS.

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, dispone:

ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. “Artículo modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:” El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

A su vez, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. “Artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019.

El nuevo texto es el siguiente:” Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones donde la discusión o votación de un Proyecto de Ley o Acto Legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

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

- I. *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del*

congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

- II. *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- III. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- IV. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- V. *“Literal INEXEQUIBLE”*
- VI. *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

Parágrafo 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 5ª de 1992”.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

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

Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún congresista por cuanto no crea beneficios

particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5ª de 1992; lo anterior, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general, impersonal y abstracto.

No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.

6. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta los argumentos fácticos, constitucionales, jurisprudenciales y de sostenibilidad fiscal expuestos a lo largo de este documento, ponemos con la mayor consideración y sentido de urgencia patria ante el Congreso de la República el proyecto de ley: “Por medio de la cual se establece la Ley de Fortalecimiento Institucional, Estabilidad Financiera y Régimen de Estimulas para los Líderes Voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, y se dictan otras disposiciones”.

Es imperativo precisar que la implementación de este marco normativo trasciende la mera reforma administrativa; constituye una decisión de soberanía humanitaria y un acto de estricta justicia social para con la fuerza operativa de socorro más grande del país. Mantener el modelo actual significa seguir permitiendo que 60.000 ciudadanos subsidien con su propio bolsillo y su integridad física una responsabilidad que la Constitución Política le asigna directamente al Estado.

Dotar a la Defensa Civil Colombiana de herramientas ciertas de financiación local a través de los Fondos Territoriales, un flujo permanente de inversión nacional ligado a la corresponsabilidad del sector de la movilidad y un régimen robusto de protección social (ARL y seguros de vida), es la

única vía jurídica e institucional para garantizar la dotación, capacitación, profesionalización científica y seguridad técnica de las Juntas de Voluntarios en las regiones.

Por todo lo anterior, invitamos de manera respetuosa y vehemente a las bancadas del Congreso de la República a dar trámite y respaldo unánime a esta iniciativa, blindando la capacidad de respuesta de nuestro país ante los desafíos de la crisis climática y la siniestralidad vial, y dignificando con hechos tangibles a aquellos hombres y mujeres que, con el uniforme naranja, lo dan todo a cambio de nada por salvar la vida de los colombianos.

De las y los honorables Congresistas,



Gabriel Ernesto Parrado Durán
Representante a la Cámara por El Meta
Pacto Histórico - PDA

SECRETARÍA GENERAL

1 día 7 de Julio del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley _____ Acto Legislativo _____

No. 580 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

