



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1136

Bogotá, D. C., jueves, 24 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se fortalece la prestación del Servicio Público Esencial de Bomberos, se modifica la Ley 1575 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., agosto de 2023

Honorable Representante

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 043 de 2023 Cámara, *por medio del cual se fortalece la prestación del Servicio Público Esencial de Bomberos, se modifica la Ley 1575 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de la República nos hiciera y, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de la manera más atenta y dentro del término establecido para tal efecto, presento el informe de **PONENCIA POSITIVA** para primer debate del Proyecto de Ley número

043 de 2023 Cámara, *por medio del cual se fortalece la prestación del Servicio Público Esencial de Bomberos, se modifica la Ley 1575 de 2012 y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

#### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de Ley número 043 de 2023 Cámara fue radicado el día veintiséis (26) de julio del presente año ante la Secretaría General de la Cámara por el Representante José Octavio Cardona León, el cual fue debidamente publicado en la **Gaceta del Congreso** número 965 de 2023.

Mediante **Oficio CPCP 3.1-0043-2023**, la doctora Amparo Yaneth Calderón Perdomo, Secretaria de la Comisión I Constitucional de la Cámara de Representantes, comunicó sobre la designación de ponentes realizada por la Mesa Directiva de la Comisión para el Proyecto de Ley número 043 de 2023 Cámara. Dicho oficio muestra que fue designada como ponente única para rendir ponencia para primer debate la Representantes **Karyme Adrana Cotes Martínez**.

#### II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### a) Objeto del proyecto de ley

Según se observa en el texto original del proyecto, con la presente iniciativa se tiene como objeto fortalecer la prestación del Servicio Público Esencial de Bomberos bajo parámetros de dignidad y responsabilidad compartida, en donde concurren todas las autoridades, los habitantes del territorio colombiano, en especial los municipios y distritos, los departamentos y la Nación a fin de proteger los bienes y vidas de los colombianos en

el territorio nacional, ello a través de la modificación de la Ley 1575 de 2012.

### b) Justificación

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

La Corte Constitucional en Sentencia C-691 de 2008, señaló cuándo se considera que un servicio público es esencial:

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

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

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

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

Amenazas que siempre están latentes en una sociedad constantemente expuesta al riesgo (estado intermedio entre seguridad y destrucción), que ante

las dinámicas propias del relacionamiento humano que buscan optimizar procesos en relación costo-beneficio, emplea nuevas tecnologías, elementos, sustancias o actividades con tendencia a generar emisiones contaminantes, aunado al incremento de la población y los cambios en las dinámicas sociales que exponen al individuo a situaciones que afectan la existencia.

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

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

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

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

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

Después de veinte años de promulgada la Ley General de Bomberos, la actualidad de la actividad bomberil en Colombia presenta importantes obstáculos y son evidentes las falencias para su prestación eficiente, ininterrumpida y eficaz, la mayoría de ellas generadas por la escasez de recursos económicos, humanos, de maquinaria y de equipos especiales, de las precarias condiciones técnicas y jurídicas de los vehículos que se tienen para atender

emergencias, o en el peor y más preocupante escenario, la ausencia de Cuerpos de Bomberos en cualquiera de sus clasificaciones, en gran cantidad de municipios del territorio nacional, 321 municipios para ser exactos.

Falencias que generan una atención inadecuada e ineficaz de las emergencias, y en muchos casos la omisión en la prestación del servicio ante la imposibilidad e impotencia de atender situaciones que rebasan la capacidad de los Cuerpos de Bomberos, lo que lamentablemente ha redundado en la pérdida de vidas humanas que pudieron haberse evitado en un gran porcentaje, así las cosas, la omisión en el deber de garantizar el cuidado de la vida y seguridad de los ciudadanos expone la responsabilidad del Estado y de los entes territoriales. La situación de la actividad bomberil en Colombia, llevó a diferentes Cuerpos de Bomberos durante el mes de febrero de 2023 a movilizarse buscando visibilizar su precaria situación.

### c) Diagnóstico actividad bomberil en Colombia

El equipo del Representante autor de la iniciativa adelantó el recaudo de información mediante derechos de petición y solicitudes de información dirigidos a los entes territoriales (municipios y departamentos) en todo el territorio nacional, a los Cuerpos de Bomberos, Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Bomberos, Unidad de Gestión del Riesgo y Bomberos Aeronáuticos de Colombia.

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

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

De toda la información recaudada se obtuvieron algunos datos importantes y puntuales:

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

| Ítem                               | Municipios | Porcentaje cobertura |
|------------------------------------|------------|----------------------|
| Municipios registrados en DANE     | 1.123      | 100%                 |
| Municipios con Cuerpos de Bomberos | 802        | 71%                  |
| Municipios sin Cuerpos de Bomberos | 321        | 29%                  |

Municipios con presencia de Cuerpos de Bomberos - Información oficial DNBC a 17 de marzo 2023.

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

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

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

Se tiene que, existen 25 cuerpos Bomberos Oficiales, 806 Cuerpos de Bomberos Voluntarios y 46 Cuerpos de Bomberos Aeronáuticos, así:

| Cuerpos de Bomberos | Cantidad   |
|---------------------|------------|
| Oficiales           | 25         |
| Voluntarios         | 806        |
| Aeronáuticos        | 46         |
| <b>Total</b>        | <b>877</b> |

Clasificación de Cuerpos de Bomberos existentes - Información oficial DNBC a 17 de marzo 2023.

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

### d) Cuerpos de Bomberos en el territorio nacional

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

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

Distribución Cuerpos de Bomberos en el territorio nacional - Creación propia, Información oficial DNBC a 17 de marzo 2023.

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

| Ítem | Departamento  | Municipios   | Cuerpo de Bomberos | Unidades de Bomberos | Total |
|------|---------------|--------------|--------------------|----------------------|-------|
| 1    | ANTIOQUIA     | GUARNE       | GUARNE             | 13                   | 2     |
|      |               | MEDELLÍN     | MEDELLÍN           | 228                  |       |
| 2    | ARAUCA        | ARAUCA       | ARAUCA             | 5                    | 1     |
| 3    | ATLÁNTICO     | BARRANQUILLA | BARRANQUILLA       | 174                  | 1     |
| D.C. | BOGOTÁ, D. C. | BOGOTÁ       | BOGOTÁ             | 614                  | 1     |

|    |                          |                         |                         |              |           |
|----|--------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------|-----------|
| 4  | BOLÍVAR                  | ARJONA                  | ARJONA                  | 1            | 2         |
|    |                          | CARTAGENA               | CARTAGENA               | 6            |           |
| 5  | BOYACÁ                   | PUERTO BOYACÁ           | PUERTO BOYACÁ           | 5            | 1         |
| 6  | CALDAS                   | MANIZALES               | MANIZALES               | 89           | 2         |
|    |                          | RIOSUCIO                | RIOSUCIO                | 3            |           |
| 7  | CHOCÓ                    | SAN FRANCISCO DE QUIBDÓ | SAN FRANCISCO DE QUIBDÓ | 24           | 1         |
| 8  | CÓRDOBA                  | MONTERÍA                | MONTERÍA                | 26           | 1         |
| 9  | CUNDINAMARCA             | CAJICÁ                  | CAJICÁ                  | 14           | 3         |
|    |                          | GIRARDOT                | GIRARDOT                | 15           |           |
|    |                          | SOACHA                  | SOACHA                  | 20           |           |
| 10 | HUILA                    | NEIVA                   | NEIVA                   | 46           | 1         |
| 11 | MAGDALENA                | PLATO                   | PLATO                   | 5            | 1         |
| 12 | QUINDÍO                  | ARMENIA                 | ARMENIA                 | 43           | 1         |
| 13 | RISARALDA                | DOSQUEBRADAS            | DOSQUEBRADAS            | 17           | 2         |
|    |                          | PEREIRA                 | PEREIRA                 | 38           |           |
| 14 | SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA | PROVIDENCIA             | PROVIDENCIA             | 10           | 2         |
|    |                          | SAN ANDRÉS ISLAS        | SAN ANDRÉS ISLAS        | 55           |           |
| 15 | SANTANDER                | BUCARAMANGA             | BUCARAMANGA             | 87           | 1         |
| 16 | SUCRE                    | SINCELEJO               | SINCELEJO               | 16           | 1         |
| 17 | TOLIMA                   | IBAGUÉ                  | IBAGUÉ                  | 46           | 1         |
|    |                          |                         |                         | <b>1.600</b> | <b>25</b> |

Cuadro 4 – Distribución Cuerpos de Bomberos Oficiales en el territorio nacional - Creación propia, Información oficial DNBC a 17 de marzo 2023.

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

A fin de vislumbrar territorialmente la desprotección a la que se encuentran sometidos algunos municipios del país y sus habitantes, veremos a continuación cuántos municipios por departamento no cuentan con la cobertura del Servicio Público Esencial de Bomberos:

| Ítem | Departamento | Municipios del departamento según DANE | Municipios con Cuerpos de Bomberos | Municipios sin Cuerpos de Bomberos | % Cobertura |
|------|--------------|--|------------------------------------|------------------------------------|-------------|
| 1    | AMAZONAS     | 11                                     | 2                                  | 9                                  | 18%         |
| 2    | ANTIOQUIA    | 125                                    | 115                                | 10                                 | 92%         |
| 3    | ARAUCA       | 7                                      | 7                                  | 0                                  | 100%        |
| 4    | ATLÁNTICO    | 23                                     | 14                                 | 9                                  | 61%         |
| D.C. | BOGOTÁ, D. C | N.A.                                   | N.A.                               | N.A.                               | N.A.        |
| 5    | BOLÍVAR      | 47                                     | 21                                 | 26                                 | 45%         |
| 6    | BOYACÁ       | 123                                    | 49                                 | 74                                 | 40%         |
| 7    | CALDAS       | 27                                     | 26                                 | 1                                  | 96%         |
| 8    | CAQUETÁ      | 16                                     | 15                                 | 1                                  | 94%         |
| 9    | CASANARE     | 19                                     | 19                                 | 0                                  | 100%        |
| 10   | CAUCA        | 42                                     | 35                                 | 7                                  | 83%         |
| 11   | CESAR        | 25                                     | 17                                 | 8                                  | 68%         |
| 12   | CHOCÓ        | 30                                     | 20                                 | 10                                 | 67%         |
| 13   | CÓRDOBA      | 30                                     | 14                                 | 16                                 | 47%         |
| 14   | CUNDINAMARCA | 117                                    | 81                                 | 36                                 | 69%         |
| 15   | GUAINÍA      | 9                                      | 1                                  | 8                                  | 11%         |
| 16   | GUAVIARE     | 4                                      | 4                                  | 0                                  | 100%        |
| 17   | HUILA        | 37                                     | 35                                 | 2                                  | 95%         |
| 18   | LA GUAJIRA   | 15                                     | 14                                 | 1                                  | 93%         |
| 19   | MAGDALENA    | 30                                     | 13                                 | 17                                 | 43%         |

|       |                          |       |     |     |      |
|-------|--------------------------|-------|-----|-----|------|
| 20    | META                     | 29    | 24  | 5   | 83%  |
| 21    | NARIÑO                   | 64    | 62  | 2   | 97%  |
| 22    | NORTE DE SANTANDER       | 40    | 10  | 30  | 25%  |
| 23    | PUTUMAYO                 | 13    | 13  | 0   | 100% |
| 24    | QUINDÍO                  | 12    | 12  | 0   | 100% |
| 25    | RISARALDA                | 14    | 14  | 0   | 100% |
| 26    | SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA | 2     | 2   | 0   | 100% |
| 27    | SANTANDER                | 87    | 61  | 26  | 70%  |
| 28    | SUCRE                    | 26    | 11  | 15  | 42%  |
| 29    | TOLIMA                   | 47    | 46  | 1   | 98%  |
| 30    | VALLE DEL CAUCA          | 42    | 42  | 0   | 100% |
| 31    | VAUPÉS                   | 6     | 1   | 5   | 17%  |
| 32    | VICHADA                  | 4     | 3   | 1   | 75%  |
| TOTAL |                          | 1.123 | 802 | 321 | 71%  |

Municipios por departamento con y sin cobertura de Cuerpos de Bomberos – Creación propia.

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

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

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

La Dirección Nacional de Bomberos de Colombia ante la pregunta: ¿Considera la entidad que los Cuerpos de Bomberos existentes son suficientes para cubrir la cantidad de riesgos que se presentan en el territorio nacional? Consideró que son insuficientes, que la cobertura actual no es la mínima requerida, lo anterior con el agravante que en el país se presentan toda serie de emergencias asociadas a fenómenos como remociones de masa, inundaciones, incendios de inmuebles y muebles, incendios forestales, sequías, entre otros. A juicio de la DNBC es imprescindible el fortalecimiento de la gestión

del riesgo en Colombia, se hace necesario crear Cuerpos de Bomberos en los municipios que hoy no cuentan con estas instituciones, y así mismo, consideró que se deben fortalecer los existentes a fin de que los Bomberos colombianos se conviertan realmente en verdaderos guardianes de la vida.

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

#### e) Conformación de los Cuerpos de Bomberos

**En cuanto a la conformación respecto del personal en los diferentes Cuerpos de Bomberos, se tienen los siguientes datos:**

| Clasificación Bomberos | Cantidad Cuerpos de Bomberos | Cantidad personal de Bomberos |
|------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Oficiales              | 25                           | 1.600                         |
| Voluntarios            | 806                          | 18.192                        |
| Aeronáuticos           | 46                           | 228                           |
| <b>TOTAL</b>           | <b>877</b>                   | <b>20.020</b>                 |

Personal de Bomberos - Información oficial DNBC – Creación propia.

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

Los Bomberos Oficiales ostentan la calidad de empleados públicos, con vinculación legal y reglamentaria a la entidad territorial que prestan

su servicio en la actividad bomberil, por cuenta del respectivo municipio o distrito, lo anterior según artículo 12 de la Resolución 661 de 2014 modificada por el artículo 10 de la Resolución número 1127 de 2018 expedida por el Ministerio del Interior, en consecuencia sus derechos laborales, de seguridad social, capacitación y estímulos son propias del régimen de servicio público.

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

Ahora, en lo que tiene que ver con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, es preciso traer la definición de voluntario contenida en el artículo 4° de la Ley 1505 de 2012: -“*voluntario: toda persona natural que libre y responsablemente sin recibir remuneración de carácter laboral ofrece, tiempo, trabajo y talento para la construcción del bien común*”-, así las cosas, podría considerarse en principio, que la estabilidad laboral alegada para los Bomberos Voluntarios riñe con la naturaleza misma del voluntariado, según la definición antes mencionada. Pero lo que actualmente ocurre es que el Estado, gobernaciones, municipios, distritos y demás autoridades, abusan de la figura de voluntariado bomberil, pues es sobre este, que han descargado su responsabilidad en la prestación del servicio público esencial.

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

La Dirección Nacional de Bomberos de Colombia en respuesta dada ante la pregunta ¿Cuántos Cuerpos de Bomberos Voluntarios en la actualidad tienen contrato o convenio vigente con los municipios y distritos para prestar el servicio bomberil? La Respuesta denota la omisión generalizada en el cumplimiento de dicha obligación, y es que al 17 de marzo de 2023, solo existen 85 convenios o contratos celebrados para la prestación del servicio público

esencial. Se enfatiza: 85 convenios celebrados frente a 806 Cuerpos de Bomberos Voluntarios.

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

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

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

- NFPA 1410 - Estándar sobre Formación para Operaciones en Escenas de Emergencia: Se requieren al menos dos (2) Bomberos en el interior del incendio, más, al menos otros dos (2) Bomberos en el exterior.

- NFPA 1500 - Estándar sobre el Programa de Seguridad, Salud y Bienestar Ocupacional del Departamento de Bomberos: se establece que en las etapas iniciales de un incidente donde solo un equipo está operando en la zona peligrosa trabajando en incendios estructurales, se requerirá un mínimo de cuatro (4) Bomberos, dos (2) trabajando como equipo en el área peligrosa y dos (2) fuera de esta, estando disponibles para asistir o rescatar en caso de emergencia.
- NFPA 1710 - Estándar para la Organización y Despliegue de Operaciones de Extinción de Incendios, Operaciones Médicas de Emergencia y Operaciones Especiales al Público por los Cuerpos de Bomberos de Carrera: establece la obligatoriedad de que existan dos (2) Bomberos en cada línea de ataque, además de un (1) equipo de búsqueda y rescate compuesto de 2 Bomberos.

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

#### f) Financiamiento de los Cuerpos de Bomberos

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

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

Bástese con revisar el artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, que establece facultativa la posibilidad para que los entes territoriales establezcan sobretasas o recargos sobre “impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil”, también se facultó a los departamentos para “establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones”.

El recaudo para financiar la actividad bomberil, en las características anteriormente señaladas se conoce como sobretasa bomberil, la cual en virtud de la

facultad permitida por la Ley General de Bomberos, puede establecerse sobre cualquier tributo del municipio, los más utilizados son el Predial, Industria y Comercio, Avisos y Tableros y el Impuesto de Delineación Urbana, pero para mejor comprensión, veamos brevemente de qué se trata cada uno de los impuestos mencionados:

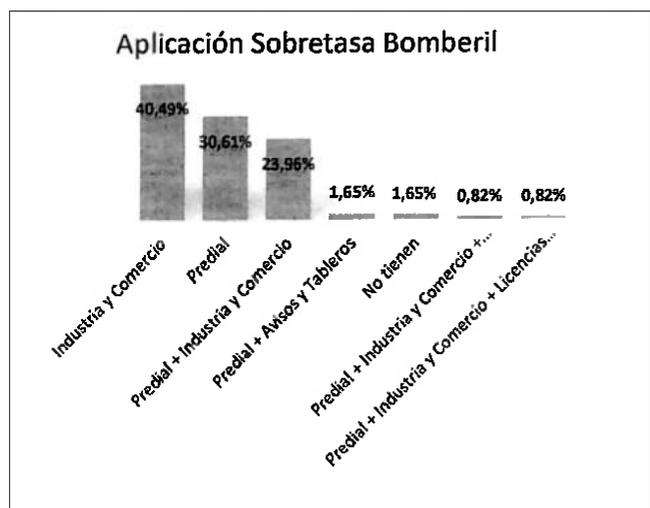
**Impuesto Predial:** El Impuesto Predial es un impuesto territorial que grava los predios, junto con sus construcciones, recae sobre inmuebles, como terrenos, fincas, casas, apartamentos, locales, oficinas, bodegas, etc. Este es un impuesto que recae sobre la propiedad o riqueza que tiene una persona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

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

**Avisos y Tableros:** Es un impuesto territorial complementario al Impuesto de Industria y Comercio, que se paga por la colocación de avisos publicitarios en la vía pública o espacio público.

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

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



Grafica 1 – Aplicación sobretasa bomberil, municipios que suministraron información – Creación propia.

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

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

| Fuentes de financiación Cuerpos de Bomberos Voluntarios | % municipios |
|---|--------------|
| SOBRETASA BOMBERIL                                      | 88.32%       |
| SOBRETASA BOMBERIL + RECURSOS PROPIOS                   | 9.09%        |
| RECURSOS PROPIOS  | 1.3%         |
| NINGUNO   | 2.59%        |

Fuentes de financiación a los Cuerpos de Bomberos Voluntarios – Creación propia.

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

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

| Respecto a la forma de financiación de los CBV en su municipio:<br>¿Es suficiente o insuficiente? |        |
|---|--------|
| SON SUFICIENTES   | 1.32%  |
| SON INSUFICIENTES   | 98.68% |

Pregunta y respuestas sobre la suficiencia de financiación de los CBV – Creación propia.

La respuesta dada por el 98.68% de los municipios a la pregunta planteada fue contundente, poniendo de manifiesto que la situación de la actividad bomberil en Colombia está atravesando grandes dificultades, pues el hecho de que el 29% del territorio nacional (321 municipios) no cuentan con presencia de ningún Cuerpo de Bomberos, se suma que del restante 71% que sí cuenta con presencia como mínimo de un Cuerpo de Bomberos Voluntario el 98.68% considera que los recursos no son suficientes para prestar de manera eficiente el Servicio Público Esencial de Bomberos.

### III. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

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

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

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

El inciso 4 establece la obligación de los municipios y distritos en la prestación el servicio público esencial a través de los Cuerpos de Bomberos Oficiales o mediante la celebración

de contratos y/o convenios con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios. Culmina el inciso 4 señalando que, en cumplimiento del principio de subsidiariedad, los municipios de menos de 20.000 habitantes contarán con el apoyo técnico del departamento y la financiación del fondo departamental y/o nacional de Bomberos para asegurar la prestación de este servicio.

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

Respecto de la conformación de los diferentes Cuerpos de Bomberos se pudo establecer que hoy existen en Colombia 20.020 Bomberos, de los cuales 1.600 conforman los Cuerpos de Bomberos Oficiales, y que las condiciones bajo las que prestan sus servicios son más o menos estables, pues cuentan con una vinculación legal y reglamentaria, así mismo se señaló que 228 Bomberos conforman los 46 Cuerpos de Bomberos Aeronáuticos los cuales están adscritos a las concesiones o a los aeropuertos o puertos marítimos del país y que se encuentran sujetos a la vigilancia de la Aeronáutica Civil, y los restantes 18.192 Bomberos son voluntarios, sobre los que las autoridades han “delegado” la responsabilidad casi absoluta de la prestación del servicio público esencial.

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

En suma, la insuficiencia de recursos es la causante según las manifestaciones hechas desde los propios entes territoriales y la DNBC, de la deficiente prestación del Servicio Público Esencial de Bomberos en el país, pues la falta de recursos ocasiona varias dificultades insuperables como son la creación de nuevos Cuerpos de Bomberos Oficiales, la financiación de los Cuerpos de

Bomberos Voluntarios, la construcción de estaciones de Bomberos óptimas, la dotación de vehículos y maquinaria que permitan una capacidad operativa de mejor calidad, entre otras circunstancias que de no superarse pondría a gran porcentaje de la población colombiana en una situación de riesgo ante las posibles emergencias que se presenten.

El presente proyecto de ley pretende superar algunas de las dificultades evidenciadas, ello, a través de la modificación de los artículos contenidos en la Ley 1575 de 2012 que podrían solventar dichos obstáculos, las modificaciones se enfocan principalmente en efectivizar los instrumentos financieros con los que se cuenta para lograr el fortalecimiento económico de los diferentes Cuerpos de Bomberos, así mismo, las responsabilidades en cabeza de los entes territoriales se refrendan a partir de la utilización de verbos rectores de acción y obligación, se establece uniformidad respecto de los tributos sobre los que deberán gravarse la sobretasa bomberil propendiendo por el mejoramiento del recaudo, también se establece un porcentaje mínimo sobre el que se deberán gravar los tributos con el propósito de que la sobretasa bomberil realmente cumpla su objetivo.

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

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

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

**IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES**  
**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA:**

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

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

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento.
2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
3. Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.
4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
6. Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.
8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
9. Autorizar al gobernador del departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, *pro tempore*, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales.
10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la ley.

11. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretario de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden departamental.
12. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la ley.

Los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.

Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3, 5 y 7 de este artículo, las que decretan inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del departamento o los traspasen a él, solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.

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

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al Alcalde para celebrar contratos y ejercer *pro tempore* precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del Alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que esta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

**Artículo 317.** Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución

de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

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

#### MARCO LEGAL:

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

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

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

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

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

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

#### FUNDAMENTO JURISPRUDENCIAL:

Sentencia C-770 de 1998, Magistrado Dr. Alejandro Martínez Caballero:

“Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios no son una simple asociación privada o un club recreacional, sino que desarrollan un servicio público de importancia y riesgo, como es el servicio de Bomberos. En efecto, la propia ley es clara en señalar que esas entidades asociativas se desarrollan para la prevención de incendios y calamidades, y como tales se encargan de un servicio público cuya deficiente prestación puede poner en peligro la vida, la integridad personal y los bienes de los asociados. Por ende, debido a tal razón, la posibilidad de intervención de la ley es mayor, ya que, si bien los servicios públicos pueden ser prestados por los particulares y por las comunidades, a la ley corresponde establecer su régimen jurídico y el Estado debe regularlos, controlarlos y vigilarlos. En el presente caso, el deber de vigilancia estatal es aún más claro, debido a los riesgos catastróficos que derivan

de los incendios deficientemente prevenidos o controlados, por lo cual es normal que existan regulaciones encaminadas a garantizar la idoneidad y eficiencia de los Cuerpos de Bomberos, sean estos oficiales o voluntarios”.

#### V. IMPACTO FISCAL

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

Sin embargo, es importante que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emita un concepto al respecto, en la medida en que se observa en el articulado apartes relacionados con la prohibición para que los municipios de primera, segunda y tercera categoría, además de los de categoría especial, puedan celebrar contratos y/o convenios con Cuerpos de Bomberos Voluntarios y, por el contrario, estén obligados a crear sus propios Cuerpos de Bomberos Oficiales.

#### VI. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 establece:

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

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

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

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

- a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo

que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.
- c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) <Literal INEXEQUIBLE>
- f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

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

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

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

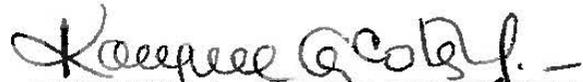
Este proyecto de ley la votación y discusión del presente no genera conflictos de interés, puesto que no genera beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley. Sin embargo, se advierte que puede haber conflicto de interés en el caso del Congresista que tenga intereses,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

No obstante, se deja a consideración de cada Congresista la idea de considerarse o impedido para participar en la discusión del proyecto en comento.

### Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de Ley número 389 de 2023 Cámara**, por medio del cual se fortalece la prestación del Servicio Público Esencial de Bomberos, se modifica la Ley 1575 de 2012 y se dictan otras disposiciones, conforme al texto propuesto.

De los honorables Representantes,

  
**KARYME A. COTES MARTÍNEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se fortalece la prestación del Servicio Público Esencial de Bomberos, se modifica la Ley 1575 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

**Artículo 3°.** *Competencias del nivel nacional y territorial.* El servicio público esencial se prestará con fundamento en los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución.

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

y de contribución a la financiación tendiente al fortalecimiento de los Cuerpos de Bomberos.

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

Es obligación de los distritos, con asiento en su respectiva jurisdicción y de los municipios garantizar la prestación del servicio público esencial a través de los Cuerpos de Bomberos Oficiales, **únicamente los municipios o distritos de cuarta, quinta y sexta categoría según la Ley 136 de 1994, podrán prestar el servicio esencial** mediante la celebración de contratos y/o convenios con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios. En cumplimiento del principio de subsidiariedad, los municipios de menos de 20.000 habitantes contarán con el apoyo técnico del departamento y la financiación del Fondo Departamental y/o Nacional de Bomberos para asegurar la prestación de este servicio.

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

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

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

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

- a) El Ministro del Interior, quien la presidirá o su delegado, quien solo podrá ser el Viceministro;
- b) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado;
- c) El Director de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres o quien haga sus veces;
- d) El Director General de la Autoridad Aeronáutica de Colombia o su delegado quien deberá ser el Jefe del Grupo de Bomberos Aeronáuticos a Nivel Nacional;
- e) Un Alcalde elegido por la Federación Nacional de Municipios;
- f) **Un Alcalde elegido por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales “Asocapitales”;**

- g) Un Gobernador elegido por la Federación Nacional de Departamentos;
- h) El Presidente de la Confederación Nacional de Bomberos o su delegado;
- i) Cuatro (4) delegados de las Juntas Departamentales de Bomberos del país;
- j) Un (1) delegado de los Cuerpos de Bomberos Oficiales del país, elegido entre ellos mismos;
- k) **Un (1) delegado del Consejo de Oficiales como máxima autoridad de los Bomberos Voluntarios, elegido entre ellos mismos;**
- l) Un delegado de la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda).

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

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

**Artículo 9°. Funciones de la Junta Nacional de Bomberos.**

- a) Aprobar los proyectos presentados, a financiar con el Fondo Nacional de Bomberos. **En todo caso se priorizarán los proyectos presentados por los Cuerpos de Bomberos Voluntarios de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.**
- b) Formular los lineamientos y los reglamentos generales de orden técnico, administrativo y operativo, para que sean insumo para las determinaciones de la Dirección Nacional de Bomberos.

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

**Artículo 14. Fondo Departamental de Bomberos.** Los departamentos ~~podrán~~ **deberán** crear, mediante ordenanza, “El Fondo Departamental de Bomberos”, como una cuenta especial del departamento, con independencia patrimonial, “administrativa contable y estadística con fines de interés público y asistencia social y destinada a la financiación de la actividad de la delegación departamental de Bomberos y al fortalecimiento de las instituciones Bomberiles de la respectiva jurisdicción.

El Fondo Departamental de Bomberos será administrado por el Presidente de la Junta Departamental de Bomberos, quien solo podrá delegar esta función en el Secretario de Gobierno.

El Fondo Departamental de Bomberos será administrado por el ~~Presidente de la Junta Departamental de Bomberos, quien solo podrá delegar esta función en el~~ Secretario de Gobierno Departamental.

Para tal efecto deberán establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos de obras públicas, interventorías, o demás que sean de competencia

del orden departamental y/o donaciones y contribuciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras. **En todo caso el instrumento de recaudo, así como la tarifa que se establezca para esos efectos deberá atender a las necesidades de la totalidad de los municipios del departamento, para ello se adelantará un estudio o en su defecto mesas técnicas en la que participen los secretarios para la Gestión del Riesgo o quien haga sus veces, un integrante de cada Cuerpo de Bomberos que tengan presencia en el departamento, un (1) Delegado de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia y un Delegado de la Junta Departamental de Bomberos.**

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

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

- Evaluación y acompañamiento en el desarrollo de las actividades propias de la función bomberil, desplegadas en el ámbito de la jurisdicción de cada departamento.
- Selección y nombramiento entre los comandantes que la integran, de los representantes ante la delegación nacional y el Comité Regional y Local para la Atención y Prevención de Desastres.
- Aprobar los proyectos a financiar con el Fondo Departamental de Bomberos. **En todo caso se priorizarán los proyectos presentados por los Cuerpos de Bomberos Voluntarios de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.**

**Parágrafo.** La inspección, vigilancia y control de los Cuerpos de Bomberos Aeronáuticos será ejercida por la autoridad Aeronáutica Civil.

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

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

De igual manera, a iniciativa del respectivo Alcalde, los Concejos Municipales y Distritales deberán exonerar a los Cuerpos de Bomberos del pago del Impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros, impuesto sobre vehículo automotor, valorización, al pago de estampillas, impuestos o contribuciones que se requieran para la celebración de contratos y/o convenios con los

entes territoriales u otras entidades de carácter público o privado.

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

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

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

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

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

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

**Parágrafo. Será responsabilidad de los departamentos, financiar los gastos de legalización de los vehículos utilizados para la prestación del servicio, entendiéndose matrícula, revisión técnico-mecánica obligatoria, Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, y la constitución del seguro contra todo riesgo, siempre que el Cuerpo de Bomberos voluntarios que tenga presencia en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría no cuente con los recursos suficientes, lo cual se acreditará con la simple manifestación.**

**Parágrafo 2°. Constituirá falta disciplinaria para el Alcalde que celebre contratos para la prestación del servicio esencial de Bomberos, con Cuerpos de Bomberos Voluntarios que utilicen vehículos que no cumplan con la normatividad vigente, esto es matrícula, revisión técnico-mecánica obligatoria, Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT y la constitución del seguro contra todo riesgo.**

**Parágrafo Transitorio. Autorícese la matrícula inicial de todos los vehículos utilizados actualmente por todos los Cuerpos de Bomberos en el territorio nacional, independientemente**

**del año de fabricación, por un plazo de 24 meses, a partir de la vigencia de la presente ley. Los vehículos que no sean matriculados dentro el plazo concedido deberán salir de la prestación del servicio público esencial.**

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

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

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

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

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

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

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

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

**Artículo 37. Recursos por iniciativa de los entes territoriales.** Los distritos, municipios y departamentos podrán deberán aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas

sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los siguientes términos:

a) De los municipios

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

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

b) De los departamentos

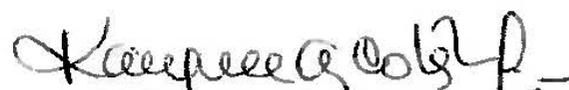
Las Asambleas, a iniciativa de los Gobernadores, deberán establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones, **de acuerdo a la ley y con destinación específica a la financiación de la actividad bomberil. En todo caso dichas estampillas, tasas o sobretasas no podrá ser inferior al 1% sobre el valor total del contrato, obra pública, interventoría, concesiones o demás.**

~~Parágrafo. Las sobretasas o recargos a los impuestos que hayan sido otorgados para financiar la actividad bomberil por los Concejos municipales y distritales bajo el imperio de las leyes anteriores, seguirán vigentes y conservarán su fuerza legal.~~

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

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

De los honorables Representantes,

  
**KARYME A. COTES MARTÍNEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2023 CÁMARA**

*por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 23 de agosto de 2023.

Honorable Representante

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

**Asunto:** Ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 086 de 2023 Cámara, por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones.

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para primer debate del **Proyecto de Ley número 086 de 2023 Cámara, por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,



**PIEDAD CORREAL RUBIANO**  
Representante a la Cámara por Quindío  
Partido Liberal Colombiano

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2023 CÁMARA**

*por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia está compuesta por nueve (9) apartes:

1. Antecedentes legislativos
2. Objeto del proyecto de ley
3. Justificación del proyecto de ley
4. Conflictos de interés
5. Impacto fiscal
6. Pliego de modificaciones
7. Propositiones
8. Texto propuesto
9. Referencias.

**1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

El 2 de agosto del año en curso, se radicó el Proyecto de Ley número 086 de 2023 Cámara, presentado por la suscrita y los honorables Representantes *Carlos Felipe Quintero Ovalle, Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera, Álvaro Leonel Rueda Caballero, Hugo Alfonso Archila Suárez, Julián Peinado Ramírez, Luis Carlos Ochoa Tobón, Alirio Uribe Muñoz, Carlos Alberto Cuenca Chau, Andrés Felipe Jiménez Vargas, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Christian Munir Garcés Aljure, Juan Manuel Cortés Dueñas, Luis Eduardo Díaz Mateus, Juan Daniel Peñuela Calvache, Juan Carlos Wills Ospina, Carlos Felipe Quintero Ovalle, Mónica Karina Bocanegra Pantoja, Andrés David Calle Aguas, Elizabeth Jay-Pang Díaz.*

Esta iniciativa fue enviada a la Comisión Primera Constitucional Permanente y mediante oficio de fecha 16 de agosto de los corrientes la Mesa Directiva de la mencionada Comisión me designa como ponente única para primer debate.

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente tiene por objeto establecer reglas especiales en el marco de las funciones administrativas y jurisdiccionales, en cabeza de las autoridades encargadas de la protección al consumidor, derivadas de las relaciones de consumo que surgen de la intermediación comercial de las que hacen parte las agencias de viajes, con la finalidad de brindar una adecuada protección a los usuarios, así como de definir obligaciones específicas de los intervinientes en la cadena de consumo, logrando equilibrio entre los actores descritos y habilitando la figura del llamamiento en garantía mediante la modificación del Código General del Proceso.

**3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de Ley número 086 de 2023 Cámara, expone la importancia de reglamentar la relación jurídica de las agencias de viaje, en referencia a los servicios de transporte aéreo cuando estas no prestan el servicio directamente al usuario, toda vez que, ellas no tienen el control sobre las condiciones, ejecución o incumplimiento que puedan tener las aerolíneas o prestadoras del servicio.

Por lo anterior, el Proyecto de ley pretende reforzar la responsabilidad de las aerolíneas en el

cumplimiento de las obligaciones contractuales del transporte aéreo, sin quitarle el deber que tienen las agencias de viaje en brindar una información completa y adecuada, así como también el apoyo al usuario en las reclamaciones que este pudiera presentar ante el transportador aéreo.

Esto en congruencia en la búsqueda de brindar protección a los consumidores, en la medida que la Superintendencia de Industria y Comercio no realiza el llamamiento en garantía a las aerolíneas, insistiendo en su falta de competencia y condenando directamente a las agencias de viajes en referencia a la prestación del servicio aéreo, impidiendo de manera satisfactoria las pretensiones de los usuarios.

Por lo tanto, es necesario guiarnos por las características del contrato que se presenta entre las agencias de viajes y los consumidores, el cual tiene su naturaleza basada en la intermediación para la prestación de un servicio aéreo.

### **3.1 La intermediación en la prestación de servicios por parte de las agencias de viajes.**

El artículo 84 de la Ley 300 de 1996 establece la naturaleza jurídica de las agencias de viajes, definiéndose como empresas comerciales, que se dedican al ejercicio de actividades turísticas las cuales prestan servicios, directamente o como intermediarios entre los viajeros y proveedores de los servicios.

Reforzando el concepto de intermediación propio de las agencias de viajes, el artículo 3° del Decreto número 2438 de 2010 establece que estas no asumen responsabilidad alguna frente al usuario por el servicio de transporte aéreo, salvo que se trate de vuelos fletados y de acuerdo con lo especificado en el contrato de transporte.

En este sentido, en el proyecto se reafirma la realidad jurídica preexistente en referencia a la intermediación de las agencias de viaje para la prestación del servicio aéreo.

Esta intermediación le imposibilita cerciorarse de la ejecución de las obligaciones propias del contrato de transporte aéreo; siendo las aerolíneas las únicas factiblemente responsables del cumplimiento a cabalidad del mismo.

#### **3.1.2. Regulación del principio de solidaridad consagrado en el Estatuto del Consumidor.**

Resulta ineficaz e injusto el cobro directo a las agencias de viaje, tanto para los consumidores, quienes tienen que someterse a trámites y costos adicionales en la reclamación de sus derechos como usuarios y para las agencias de viajes quienes tienen que responder por las obligaciones incumplidas por parte del transportador aéreo.

Por lo tanto, este proyecto busca dar un equilibrio en las relaciones comerciales, permitiéndole a los autoridades administrativas proferir decisiones justas y equitativas, exigiendo a las aerolíneas cumplir con sus obligaciones, las cuales son propias de un servicio público de carácter esencial.

Como resultado se pretende evitar un desgaste innecesario para los usuarios, los cuales se ven obligados a reclamar ante la agencia aquello que solo puede resolver la aerolínea.

#### **3.1.3 Llamamiento en Garantía.**

El llamamiento en garantía es uno de los casos de comparecencia forzosa de terceros, que se presenta cuando entre la parte y el tercero, existe una relación legal o contractual de garantía que lo obliga a indemnizar al citante el “perjuicio que llegare a sufrir o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer, según sus competencias”.

Es así, que el proyecto busca dotar de mayor eficacia el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de autoridades administrativas en el trámite de las acciones de protección al consumidor. Esto mediante la aceptación de la figura del llamamiento en garantía en el ejercicio de estas funciones. Que los prestadores de los servicios sean vinculados al ejercicio de la acción de protección al consumidor en las relaciones de consumo en las que intervienen las agencias de viajes, permite reforzar la protección del consumidor al vincular a cada uno de los agentes que han participado en la prestación y comercialización de los servicios. En este sentido, no solo se reforzaría la protección del consumidor en cuanto a los sujetos que estarían llamados a responder, sino que permitiría conocer de manera clara las causas que originaron las fallas en la prestación de los servicios en la relación de consumo.

Con el llamamiento en garantía, entra a funcionar una figura procesal conocida como litis consorcio facultativo recíproco. Esto debido a que hay pluralidad de partes dentro de la relación procesal, donde ambos tienen las mismas obligaciones, derechos, cargas, facultades, etc. Con esta figura se busca asegurar que las aerolíneas puedan comparecer al proceso judicial que se llegara a iniciar en contra de la agencia de viajes por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de transporte, se propone incluir una norma para que la autoridad judicial, incluso tratándose de autoridades administrativas en ejercicio de competencias judiciales, pueda sin lugar a más discusiones dentro del mismo trámite de protección al consumidor decidir sobre la pretensión que formule la agencia cuando llame en garantía a la aerolínea si se trata del incumplimiento de obligaciones del contrato de transporte.

Todo lo anterior en busca de subsanar la circunstancia existente en la normatividad actual donde la Superintendencia de Industria y Comercio insiste en la carencia de competencia que no le permite a dicho ente de control y vigilancia a pesar de ser una autoridad judicial a resolver sobre el llamamiento en garantía desde el trámite administrativo.

#### **3.1.4. Modificaciones a la normatividad vigente.**

- **Ley 1480 de 2011, por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.**

| NORMA VIGENTE   | TEXTO PROPUESTO   |
|---|---|
| <p><b>Artículo 58. Procedimiento.</b> Los procesos que versen sobre violación a los derechos de los consumidores establecidos en normas generales o especiales en todos los sectores de la economía, a excepción de la responsabilidad por producto defectuoso y de las acciones de grupo o las populares, se tramitarán por el procedimiento verbal sumario, con observancia de las siguientes reglas especiales:</p> <p>(...)</p> | <p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese el párrafo 2° al artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, en el siguiente sentido.</p> <p><u>Parágrafo 2°. Para efectos de lo previsto en el presente artículo, circunscrito a las relaciones de consumo y a petición de parte, se podrá realizar el llamamiento en garantía, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 1564 de 2012 o normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen.</u></p> <p><u>La demanda por medio de la cual se llame en garantía deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos en el presente artículo. Si se halla procedente el llamamiento, se ordenará notificar personalmente al convocado y correrle traslado del escrito por el término de la demanda inicial. Si la notificación no se logra dentro del siguiente mes, el llamamiento será ineficaz.</u></p> |

- Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

| NORMA VIGENTE  | TEXTO PROPUESTO   |
|--|---|
| <p><b>Artículo 64. Llamamiento en garantía.</b> Quien afirme tener derecho legal o contractual a exigir de otro la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia que se dicte en el proceso que promueva o se le promueva, o quien de acuerdo con la ley sustancial tenga derecho al saneamiento por evicción, podrá pedir, en la demanda o dentro del término para contestarla, que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.</p> | <p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el artículo 64 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 64. Llamamiento en garantía.</b> Quien afirme tener derecho legal o contractual a exigir de otro la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia que se dicte en el proceso que promueva o se le promueva, o quien de acuerdo con la ley sustancial tenga derecho al saneamiento por evicción, podrá pedir, en la demanda o dentro del término para contestarla, que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.</p> <p><u>En los procesos que se adelanten ante autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales especiales, derivadas de las relaciones de consumo, se deberá, cuando haya lugar, realizar llamamiento en garantía, bajo las reglas especiales que rigen esas relaciones y con la finalidad de proteger los derechos de los consumidores y lograr equilibrio entre las partes.</u></p> |

**3.2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS: Marco constitucional, legal y jurisprudencial.**

**a) Constitución Política**

**Artículo 78.** La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

(...)

**Artículo 116.** La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado,

la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos

en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

**Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.**

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. **En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. (...)**

#### b) Leyes

Ley 1480 de 2011, por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.

Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte.

- Artículo 5°, establece que el carácter de servicio público esencial de los servicios de transporte en este caso el aéreo **está bajo la regulación del Estado, por lo que implica su reglamentación y primacía del interés general sobre el particular, sobre todo en la garantía de la prestación del servicio y la protección de los usuarios.**

Artículo 68, establece el transporte aéreo como un servicio público esencial.

#### c) Jurisprudencia

Corte Constitucional Sentencia C-156 de 2013 con ponencia de Luis Ernesto Vargas Silva, señala lo siguiente:

*Siempre que el Legislador prevea una atribución de competencias en materia jurisdiccional en cabeza de autoridades administrativas, se puede suponer que, residualmente, se mantendrá un conjunto muy amplio de materias de competencia exclusiva de los jueces.*

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil.. STC6760-2019. M. P. Luis Alonso Rico Puerta.

*“las autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces”.*

La Corte Suprema indicó que tal como lo haría un juez ordinario, la Superintendencia de Industria y Comercio tiene las facultades de resolver la acción de protección al consumidor en todas sus etapas procesales incluyendo el llamamiento en garantía.

Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de mayo de 2006, citada por la Corte Constitucional en Sentencia C-981 de 2010:

*(...) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, **especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida.***

#### 4. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de ley no podría generar un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los Congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general.

Al respecto, el Consejo de Estado en Sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones al referirse a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura:

*“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”.*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

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

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

- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

### 5. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento con lo estipulado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, se incorpora el presente acápite, manifestando que este proyecto de ley no ordena gasto público, ni otorga beneficios tributarios, toda vez que, pretende regular una relación de consumo especial de intermediación, frente a algunos consumidores y la habilitación del llamamiento en garantía, en materia de facultades jurisdiccionales especiales, y de esta manera no tiene un impacto fiscal.

### 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En el presente acápite cabe aclarar que al texto radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, no se le realizó ninguna modificación en referencia al texto propuesto para primer debate.

### 7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley número 086 de 2023 Cámara, *por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones*, conforme al texto que se anexa.

Atentamente,

  
**PIEDAD CORREAL RUBIANO**  
 Representante a la Cámara por Quindío  
 Partido Liberal Colombiano

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2023 CÁMARA

*por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto establecer reglas especiales en el marco de las funciones administrativas y jurisdiccionales, en cabeza de las autoridades encargadas de la protección al consumidor, derivadas de las relaciones de consumo que surgen de la intermediación comercial de las que hacen parte las agencias de viajes, con la finalidad de brindar una adecuada protección a los usuarios, así como de definir obligaciones específicas de los intervinientes en la cadena de consumo, logrando equilibrio entre los actores descritos y habilitando la figura del llamamiento en garantía mediante la modificación del Código General del Proceso.

**Artículo 2º. Relación de consumo de intermediación en la comercialización de servicios de transporte aéreo de personas.** Para efectos de la presente ley, se entiende la relación de consumo de intermediación, como el vínculo que se establece entre el usuario o destinatario final y las agencias de viajes en relación con los servicios que tiene que ver con el transporte aéreo de personas.

**Artículo 3º. Responsabilidad de las agencias de viaje en la relación de consumo derivada de la intermediación comercial de servicios de transporte aéreo de personas.** Las agencias de viajes son agentes intermediarios en las relaciones de consumo, en esta condición serán responsables de cumplir en debida forma con el deber de información y gestión de la reserva cuando corresponda, pero no asumirán responsabilidad ante los pasajeros por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de transporte aéreo de personas, así como de las condiciones de calidad, idoneidad y seguridad en las que se presten los servicios de transporte aéreo de personas.

El transportador aéreo o aerolínea responderá de manera directa y exclusiva ante el pasajero por las obligaciones derivadas del contrato de transporte aéreo de personas, tales como retrasos o modificaciones en los horarios de los vuelos dispuestos por las aerolíneas, afectaciones a los derechos del usuario y los procedimientos para hacer efectivas las devoluciones de dinero a que estos hechos den lugar, se regirán por el contrato de transporte aéreo, las disposiciones pertinentes.

En todo caso, las agencias de viajes tienen la obligación de dar curso ante el transportador o aerolínea de las reclamaciones que reciban directamente de los usuarios asociadas al incumplimiento de las prestaciones del contrato de transporte aéreo de personas, siempre que hubieren intermediado en la comercialización del servicio de transporte aéreo de personas respectivo.

**Artículo 4°.** Adiciónese el parágrafo 2° al artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, en el siguiente sentido:

**Parágrafo 2°.** Para efectos de lo previsto en el presente artículo, circunscrito a las relaciones de consumo y a petición de parte, se podrá realizar el llamamiento en garantía, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 1564 de 2012 o normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen.

La demanda por medio de la cual se llame en garantía deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos en el presente artículo. Si se halla procedente el llamamiento, se ordenará notificar personalmente al convocado y correrle traslado del escrito por el término de la demanda inicial. Si la notificación no se logra dentro del siguiente mes, el llamamiento será ineficaz.

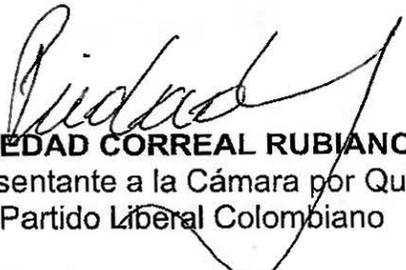
**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 64 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

**Artículo 64. Llamamiento en garantía.** Quien afirme tener derecho legal o contractual a exigir de otro la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia que se dicte en el proceso que promueva o se le promueva, o quien de acuerdo con la ley sustancial tenga derecho al saneamiento por evicción, podrá pedir, en la demanda o dentro del término para contestarla, que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.

En los procesos que se adelanten ante autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales especiales, derivadas de las relaciones de consumo, se deberá, cuando haya lugar, realizar llamamiento en garantía, bajo las reglas especiales que rigen esas relaciones y con la finalidad de proteger los derechos de los consumidores y lograr equilibrio entre las partes.

**Artículo 6°.** *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

  
**PIEDAD CORREAL RUBIANO**  
 Representante a la Cámara por Quindío  
 Partido Liberal Colombiano

## 9. REFERENCIAS

Consejo de Estado (2019). Sentencia 02830, Sala Contenciosa Administrativa. M. P.: Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá.

Congreso de la República (2023). Proyecto de Ley número 086 de 2023 Cámara, *por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el código general del proceso, y se dictan otras disposiciones.*

Recuperado de: <https://www.camara.gov.co/consumo-de-intermediacion>.

Congreso de la República (1992). Ley 5ª de 1922, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Diario Oficial* número 40.483 de 18 de junio de 1992. <http://www.secretariassenado.gov.co/ley-5-de-1992>.

Congreso de la República (1996). Ley 300 de 1996, *por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial* número 42.845, de 30 de Julio de 1996.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0300\\_1996.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0300_1996.html).

Congreso de la República (2011). Ley 1480 de 2011, *por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial* número 48.220 de 12 de octubre de 2011

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1480\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1480_2011.html).

Congreso de la República (2012) Ley 1564 de 2012, *por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial* número 48.489 de 12 de julio de 2012

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1564\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html).

Constitución Política de Colombia (1991) Asamblea Nacional Constituyente

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr015.html#TRANSITORIO%20ACL02021-10](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr015.html#TRANSITORIO%20ACL02021-10).

Presidencia de la República (2010) Decreto número 2438 de 2010, *por el cual se dictan unas disposiciones relacionadas con la responsabilidad de las Agencias de Viajes en la prestación de servicios turísticos.*

\* \* \*

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria.*

Bogotá, D. C., 23 de agosto de 2023

Honorable Representante

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

Presidente

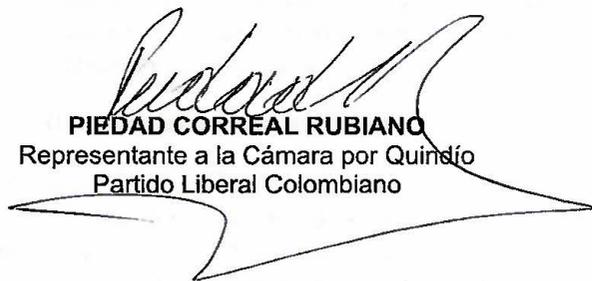
Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

**Asunto:** Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 108 de 2023 Cámara, por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria.

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley número 108 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria.

Atentamente,



**PIEDAD CORREAL RUBIANO**  
Representante a la Cámara por Quindío  
Partido Liberal Colombiano

### **INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria.*

La presente ponencia está compuesta por nueve (9) apartes:

1. Antecedentes legislativos
2. Objeto del proyecto de ley
3. Justificación del proyecto de ley
4. Conflictos de interés
5. Impacto fiscal
6. Pliego de modificaciones
7. Propositiones
8. Texto propuesto
9. Referencias.

#### **1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

El 3 de agosto del año en curso, se radicó el Proyecto de Ley número 108 de 2023 Cámara, presentado por el Ministro de Justicia y del Derecho, doctor Néstor Iván Osuna Patiño en la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

De conformidad con el Acta número 003 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente y lo establecido por el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el 16 de agosto de los corrientes mediante oficio con radicado C.P.C.P. 3.1 – 0102 - 2023 me designan como Ponente única de la presente iniciativa.

#### **2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente Proyecto de ley tiene por objeto atribuir de manera transitoria la competencia legal a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) para continuar prestando los servicios de alimentación a las personas privadas de la libertad que se encuentren en centros de detención transitoria, fijando como fecha límite para continuar con este servicio el 30 de junio de 2024.

#### **3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de Ley número 108 de 2023 Cámara, tiene su justificación con base a los siguientes elementos que resultan relevantes para la salvaguardia de la vida y dignidad humana de las personas privadas de la libertad:

##### **3.1. Construcción del proyecto de ley, acuerdo entre la Uspec y las entidades territoriales**

Conforme a lo establecido por el Ministerio de Justicia, la construcción del Proyecto de Ley número 108 de 2023, surge de las mesas de trabajo convocadas por esta Cartera, con participación de la Uspec, Asocapitales, Asointermedias, Fedemunicipios, Fededepartamentos, Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, en la que se acordó dar trámite a un proyecto de ley orientado únicamente a otorgar la competencia provisional a la Uspec para que pueda continuar brindando el servicio de alimentación en los centros de detención transitoria hasta el 30 de junio de 2024.

En Mesa Técnica Asocapitales, Asointermedias, Fedemunicipios y Fededepartamentos se comprometieron en solicitar a las autoridades locales de los municipios y departamentos que en sus presupuestos de la vigencia 2024 incluyan las partidas presupuestales necesarias que permitan asegurar los recursos en materia penitenciaria y carcelaria, aprobadas en las actuales administraciones y rigiendo en el primer año de los nuevos mandatos locales.

##### **3.2. Situación del estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario**

En el proyecto de ley se define el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) del Sistema Penitenciario y Carcelario, como la vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad debido a las acciones u omisiones presentadas por el Estado,

las cuales han sido una constante, generando agravios con el paso del tiempo.

Desde el año 1998, la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), en referencia al Sistema Penitenciario y Carcelario mediante la Sentencia T-153 de 1998, sin embargo, esta declaración fue extendida en marzo del 2022 a los Centros de detención transitoria por medio de la Sentencia SU 122 de 2022.

En esta ampliación la Corte ordena unas medidas tendientes a garantizar los derechos de esta población, entre los cuales se destaca la orden directa a los entes territoriales, para que estos garanticen las condiciones mínimas a las personas que permanezcan en Centros de detención transitoria; así como también, el desarrollo de unos espacios provisionales de detención para lo cual establece un término de un año y medio. En el mismo sentido ordenó a Gobernadores y Alcaldes de ciudades capitales plantear proyectos para la ampliación de infraestructura carcelaria.

Sin embargo, esta solicitud no es nueva, desde la primera declaratoria la Corte Constitucional ya le había ordenado a los entes territoriales tomar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones en referencia a los centros de reclusión.

A pesar de esto, a corte de 31 de mayo del año en curso, los entes territoriales solo se hacen cargo del 2.3% de las personas privadas de la libertad, lo que corresponde a 2.907 personas en contraste con las 125.886 personas en reclusión intramural, conforme a lo señalado en la exposición de motivos del proyecto de ley.

### **3.3. La obligación internacional en cabeza del Estado para garantizar condiciones mínimas de vida digna incluye el suministro permanente de alimentación**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante Sentencia proferida el 20 de noviembre de 2018, resalta que el Estado se encuentra en una posición de garante respecto de las personas privadas de la libertad, por el control o dominio ejercido sobre quienes son sujetos de custodia.

Esta posición de garante supone el cumplimiento de condiciones dignas, como la alimentación; siendo este un aspecto detallado por la Corte Constitucional mediante Auto 118 de 2022, refiere a que la ausencia total de víveres, podría considerarse como una modalidad de tortura o trato cruel, contraria a las disposiciones establecidas en la Constitución Política y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.

El Proyecto, también destaca lo establecido por las Naciones Unidas, sobre las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en la que se establece la prohibición de realizar tratos crueles e inhumanos como las penas corporales o la reducción de alimentos o del agua potable.

### **3.4. Interpretación de la Corte Constitucional en referencia al derecho a la alimentación, conforme a las competencias establecidas en la Ley 65 de 1993 por parte de la Nación y los entes territoriales**

En el Proyecto de ley, se dedica un acápite para destacar la problemática a nivel de competencias, en referencia a la alimentación de las personas privadas de la libertad, la cual ha tenido que aclarar la Corte Constitucional.

El artículo 17 de la Ley 65 de 1993 establece lo siguiente:

*Artículo 17. Cárceles Departamentales y Municipales. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.*

(...)

*En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios". (Subrayado fuera de texto).*

Así mismo, el artículo 67 Ley 65 de 1993 establece:

*Artículo 67. **Provisión de alimentos y elementos.** La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) tendrá a su cargo la alimentación de las personas privadas de la libertad.*

(...)

Lo anterior en congruencia con lo establecido en el Decreto ley 4150 de 2011, en el que se establece que la Uspec tiene por objeto gestionar y operar el suministro de bienes, prestación de servicios, la infraestructura y el apoyo logístico y administrativo para un adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Inpec.

En este sentido se interpreta que la Uspec solo se encuentra encargada de brindar alimento a las personas condenadas, mientras que los entes territoriales deben hacerse cargo de la alimentación de las personas detenidas preventivamente.

Sin embargo, en Sentencia T-151 de 2016 la Corte Constitucional responsabiliza a la Uspec de la alimentación de todas las personas privadas de la libertad, ordenando suministrar alimentos a los reclusos que permanezcan de manera transitoria en las Unidades de Reacción Inmediata (URI), Estaciones de Policía en Bogotá; garantizando todos los requerimientos nutricionales,

garantizando la correcta alimentación de los internos.

Aunque la determinación se tomó inicialmente en el caso de Bogotá, diversos jueces replicaron esta interpretación lo que derivó de la actual prestación del servicio de alimentación por parte de la Uspec en los centros de detención transitoria.

No obstante, la Corte Constitucional en la Sentencia SU 122 de 2022, cambió su postura radicalmente, estableciendo que el deber de proporcionar los alimentos a las personas detenidas preventivamente recae en los entes territoriales y ordenándoles que deben incluir partidas presupuestales dedicadas a tal fin:

**Sexto. Ordenar a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, garanticen que las personas privadas de la libertad en estos lugares cuenten con las condiciones mínimas de alimentación, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes; así como la separación tanto entre hombres y mujeres, como entre menores y mayores de edad.** (Subrayado fuera de texto).

### **3.5. Restricción para que la Uspec continúe con la prestación del servicio de alimentación a las personas que se encuentren en centros de detención transitoria**

Conforme a lo ya establecido previamente, la Uspec no cuenta con la competencia para prestar los servicios de alimentación en los centros de detención transitoria, sin embargo, se genera una necesidad latente en la continuidad del suministro de los alimentos a esta población, toda vez que, según las cifras contempladas en el Proyecto de ley estos lugares todavía albergan 22.454 personas privadas de la libertad, de los cuales la Uspec proporciona los víveres alrededor de 17.000 personas.

### **3.6. La transición de gobiernos departamentales, municipales y distritales pueden retardar procesos de contratación para el suministro de alimentos, lo cual puede generar riesgos inminentes e irreparables a la vida e integridad de las personas privadas de la libertad**

La alimentación y el respeto por los Derechos Humanos de la población privada de la libertad en estaciones de policía y URI, se debe tomar como un punto de entrada en el cual, se le debe exigir al estado la garantía y la protección de dicha población, puesto que el hacinamiento y las condiciones tan inhumanas que padecen, es un problema que se acrecienta y que no se ha logrado dar solución efectiva.

Es importante tener en cuenta lo dicho por el Ministerio Público quien alertó sobre el riesgo de parálisis en el suministro de alimentación en los centros de detención transitoria. De un lado, la Procuraduría Delegada para la Defensa de

los Derechos Humanos solicitó al Ministerio de Justicia y del Derecho informar sobre “los planes que se tienen para ejercer el suministro de alimentación a las personas privadas de la libertad en los Centros de Detención Transitoria de las estaciones de policía y URI del país”. De otro lado, la Defensoría del Pueblo recomendó a este ministerio convocar una mesa nacional de alto nivel “para concretar un plan de contingencia” en materia de alimentación a las personas privadas de la libertad, precisamente, en atención a la coyuntura analizada.

Es innegable la preocupación que existe en el tema de la alimentación de dicha población, tanto así, que diferentes asociaciones de municipios y ciudades capitales llamaron la atención acerca del riesgo latente para la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad a la vida e integridad personal que representaría la suspensión del servicio de alimentación por parte de la Uspec una vez termine el contrato de prestación de servicios de alimentación que se encuentra vigente hasta el 30 de julio de este año, y que contempla, con base en lo señalado en la Sentencia T-151 de 2016, la prestación de servicios de alimentación en favor de la población privada de la libertad que se encuentra en centros de detención transitoria.

Todo esto sumado a que nos encontramos en una época electoral, más fijamente en el mes de octubre de la presente anualidad, se celebrarán las elecciones a nivel municipal, distrital y departamental en todo el territorio nacional, y los nuevos Alcaldes, alcaldesas, Gobernadores y gobernadoras se posesionarán en enero del año 2024. También es de público conocimiento la restricción establecida por la ley de garantías para realizar contrataciones por parte de las autoridades territoriales dentro de los 4 meses anteriores a la fecha de la elección. De esta forma, las autoridades territoriales que aún no cuenten con estos servicios tienen restricciones de orden administrativo para realizar la contratación en estos momentos.

Esta situación, entonces, constituye una clara amenaza a la efectiva prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria donde, a la fecha, la Uspec brinda este servicio.

Como se indica en el presente proyecto, la suspensión de los servicios de alimentación podría llegar a constituir la violación de derechos humanos de las personas privadas de la libertad, y un flagrante incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado frente a esta población. Si bien es claro que la Honorable Corte Constitucional hizo una interpretación del contenido de la Ley 65 de 1993 y de las obligaciones con las personas privadas de la libertad sistemática, el contexto actual es que la única forma de garantizar la provisión de servicios de alimentación a gran parte de las personas privadas de la libertad que permanecen en centros de detención transitoria mientras se cumplen las medidas estructurales ordenadas por

la Corte Constitucional en materia de desarrollo de infraestructura y adecuación de la Política Criminal es a través de su suministro por parte de la Uspec.

Es demasiado importante contar con un tiempo de transición entre la obligación de suministro de alimentación por parte de la Uspec y la entrega directa de dicha obligación a los entes territoriales departamentales y municipales, pues de no existir dicho término de transición, estaríamos ante una amenaza latente de violación de derechos fundamentales de la población privada de la libertad.

### **3.7. Las medidas propuestas son idóneas para prevenir un incumplimiento de las obligaciones frente a las personas privadas de la libertad y no se oponen a la jurisprudencia de la Corte Constitucional**

El presente proyecto en la totalidad de su contenido cuenta con la idoneidad y concordancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia.

Es importante reiterar lo establecido en el Proyecto de ley, destacando las siguientes conclusiones:

1. *El Estado tiene una obligación de proveer servicios de alimentación a las personas privadas de la libertad con independencia del lugar en que se encuentren reclusas y a cargo de qué autoridad se encuentren;*
2. *Dejar de proveer estos servicios puede considerarse como una violación de derechos humanos;*
3. *Conforme a la interpretación de la distribución de competencias entre el Gobierno nacional y los entes territoriales frente a las personas privadas de la libertad y la interpretación que había hecho la Corte Constitucional hasta antes de la Sentencia SU-122 de 2022, la Uspec venía prestando ese servicio a las personas en centro de detención transitoria;*
4. *Al menos desde el año 2020 se ha venido consolidando una situación de Estado de Cosas Inconstitucional en centros de detención transitoria, declarada por la Corte Constitucional en el año 2022;*
5. *La superación del ECI en centros de detención transitoria se ha planteado en dos fases, una transitoria y otra definitiva, de forma escalonada;*
6. *Hasta la fecha las autoridades territoriales, municipales y departamentales, no han asumido la prestación de servicios de alimentación y en el contexto de cambios de gobierno difícilmente podrán hacerlo pronto.*

Dicho esto, este Proyecto de ley propone facultar a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, de manera provisional a prestar los servicios de alimentación de personas que se encuentren privadas de la libertad en centros de

detención transitoria. Esta facultad se encuentra condicionada temporalmente hasta el 30 de junio de 2024. Luego de este plazo, le corresponderá a las entidades territoriales, municipales y departamentales, asumir definitivamente la prestación de este servicio, en los términos fijados en la Sentencia SU- 122 de 2022 de la Corte Constitucional.

Las medidas propuestas en este, además, son coherentes con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la medida que:

1. *Promueven la garantía de la prestación del servicio a la alimentación, uno de los elementos mínimos de garantía por parte del Estado a las personas privadas de la libertad en reiterada jurisprudencia;*

2. *En lo que se refiere al servicio de alimentación de las personas privadas de la libertad, en la orden sexta de la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte se fundamentó en la competencia legal asignada a los entes territoriales por el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, dando prelación a esta norma respecto al artículo 67 de la misma ley (que anteriormente había servido como criterio para asignarla a la Uspec). En consecuencia, una reforma legal transitoria permitiría facultar a esta Unidad, mediante una regla especial, a prestar estos servicios para garantizar el derecho fundamental;*

3. *Como quiera que en la parte resolutive de la Sentencia SU-122 de 2022 se proponen medidas en fases transitoria y definitiva para superar la crisis, esta norma transitoria no afectaría la obligación de los entes territoriales para superar esta situación contraria al orden constitucional.*

En conclusión, las medidas propuestas no solo son oportunas, sino necesarias e indispensables para garantizar la continuidad de la prestación del servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad mientras los entes territoriales, municipales y departamentales, garantizan las condiciones presupuestales, logísticas y administrativas para prestar ese servicio y continúan avanzando en el desarrollo de la infraestructura requerida para una solución definitiva a la crisis.

### **3.8. El presente proyecto de ley se enmarca en el desarrollo del principio de colaboración armónica exigido por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022 entre autoridades nacionales y del orden territorial para la protección de derechos fundamentales de la población privada de la libertad**

Ahora bien, no podemos dejar de lado que esta iniciativa legislativa materializa el principio constitucional de colaboración armónica. La propia Corte Constitucional, en Sentencia SU-122 de 2022, ya traía a colación este deber:

*“En el contexto particular del estado de cosas inconstitucional de la política criminal y del Sistema Penitenciario y Carcelario, la Corte ha encontrado que las acciones que deben ser emprendidas para superarlo “requieren de la*

*colaboración armónica de las entidades del Estado*". La Sentencia T-388 de 2013 estableció que todos los actores y entidades a cargo del diseño, adopción, implementación y evaluación de la política pública criminal, penitenciaria y carcelaria deben actuar de manera coordinada y colaborar armónicamente en el desarrollo de sus funciones".

No hacerlo puede dar lugar a una agudización de la situación contraria al orden constitucional y, en tal sentido, se exige una articulación interinstitucional que brinde una respuesta que impida tal escenario. La presente iniciativa legislativa permitirá que no se llegue a un escenario de desprotección de derechos y, por el contrario, asegurará transitoriamente el mantenimiento del goce efectivo del derecho a la alimentación de las personas reclusas en centros de detención transitoria donde actualmente la Uspec brinda dicho servicio, mientras las nuevas autoridades locales, municipales y departamentales, en la vigencia 2024, ponen en marcha las acciones administrativas, logísticas y presupuestales necesarias para asumir este deber.

### 3.9 Concepto del Consejo Superior de Política Criminal

El Consejo Superior de Política Criminal, rindió **concepto favorable** al borrador del proyecto de ley sin radicar, *por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria. (Concepto 18 de 2023 CSPC)*. En dicho concepto se determinó que el proyecto se ajusta a los lineamientos de política criminal, evitando el cese de la prestación del servicio de alimentación que actualmente se encuentra en cabeza de la Uspec en favor de las personas detenidas preventivamente.

En el concepto, además, el Consejo procedió a exponer la necesidad de este proyecto de ley fundamentado en cinco puntos:

(i) El proyecto posee consonancia con la necesidad de mitigación del Estado de Cosas Inconstitucional que actualmente presenta el Sistema Penitenciario y Carcelario. Pues, aunque las órdenes dadas en la Sentencia SU-122 de 2022, son claras al determinar que son los entes territoriales los llamados a asumir los servicios de los centros de detención transitoria, *"el proyecto posee una finalidad benevolente al crear un régimen de transición que permita que las órdenes del alto tribunal se cumplan sin desatender las necesidades de las personas privadas de la libertad en la práctica"*.

(ii) El proyecto tiene consonancia con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano, los cuales establecen que es un deber esencial e imperativo de los estados asegurar **la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles**, por lo cual, el proyecto permite crear los mecanismos a través de los

cuales se logre asegurar la alimentación de la población privada de libertad, dando a la Uspec la posibilidad de cumplir con dicha obligación, hasta tanto los entes territoriales logren las debidas gestiones para asumir la prestación del servicio, una vez pasado el contexto de cambio de gobierno y restricciones en materia de contratación.

(iii) El proyecto crea un régimen de transición que permite entregar de forma controlada a las entidades territoriales la responsabilidad de la alimentación de las personas privadas de libertad en centros de detención transitoria. Por tanto, la propuesta legislativa resulta congruente con lo ordenado por la Corte en la Sentencia SU-122 de 2022 para que las entidades territoriales asuman esta obligación *"con la debida preparación y sin dejar desprotegida a la población privada de la libertad"*.

(iv) El proyecto de ley es congruente con la Sentencia SU-122 de 2022 ya que establece que la Uspec brindará el servicio de alimentación de manera transitoria, mientras los entes territoriales consolidan estrategias para asumir esta obligación.

(v) La Uspec cuenta con los recursos para prestar el servicio de alimentación de forma transitoria de conformidad con las estimaciones del anteproyecto de presupuesto de 2023 presentado ante Ministerio de Hacienda y para el 2024 se da un cumplimiento parcial gracias a que, para esta vigencia, el rubro de alimentación para internos tendrá un incremento, por lo que la Uspec tiene la capacidad presupuestal requerida para brindar el servicio.

### 3.10. Consideración final de la ponente

Finalmente, es necesario dejar constancia, en mi calidad de ponente, que, si bien la aprobación de este proyecto de ley es necesaria y urgente, es insuficiente, ya que no atiende cabalmente el exhorto realizado por la Corte Constitucional al Congreso en Sentencia SU-122/2022. En dicha decisión, la Corte Constitucional exhortó al Congreso de la República para que determine las fuentes de financiación y defina la responsabilidad entre departamentos y municipios, acorde con los términos de los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993, teniendo en cuenta criterios tales como la categoría de los municipios, su situación financiera, los índices de criminalidad, los índices de hacinamiento y la oferta de cupos carcelarios, entre otros. En consecuencia, considero necesario iniciar las gestiones en aras de establecer una comisión con presencia de todos los actores involucrados en esta crisis carcelaria para esbozar un Proyecto de ley que no solo atienda el exhorto realizado por la Corte sino, también, adelante una revisión integral a la Ley 65 de 1993 buscando oportunidades de mejora desde un enfoque sistemático de dicha norma y legislación concordante, con el objeto de salvaguardar la vida y dignidad humana de las personas privadas de la libertad.

Por lo anterior, se adiciona un inciso al artículo segundo con el objeto de garantizar la prestación

del servicio de alimentación a la población privada de la libertad en centros de retención transitoria, otorgando un plazo razonable al Congreso para que legisle de fondo sobre la materia, conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional.

#### 4. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de ley no podría generar un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los Congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del Segundo Grado de Consanguinidad, Segundo de afinidad o Primero Civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general.

Al respecto, el Consejo de Estado en Sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones al referirse a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura:

*“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”.*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

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

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

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

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de*

*su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

#### 5. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento con lo estipulado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, y lo preceptuado por la Corte Constitucional en Sentencia C-075 de 2022, se incorpora el presente acápite, manifestando que:

De acuerdo con lo establecido en el proyecto de ley, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, Uspec, para la vigencia fiscal 2023, en el rubro de alimentación para internos tiene una asignación presupuestal de seiscientos cuarenta y siete mil millones de pesos (\$647.000.000.000) del cual se proyecta un valor que asciende a noventa y dos mil novecientos cincuenta y seis millones novecientos veinte mil setenta y ocho pesos (\$92.956.920.078), para la atención específica en centros de detención transitoria en toda la vigencia 2023. Esto se ve reflejado en la contratación vigente presentada por esta entidad, la cual adjudicó mediante proceso de licitación 17 contratos entre los que se contemplan 259 estaciones de Policía y URI, siendo así se realizaría la prestación del servicio con las condiciones técnicas y financieras hasta el mes de diciembre del año en curso.

Para la vigencia fiscal 2024, el rubro de alimentación para internos, tendría un incremento, conforme a la proyección presentada en el Proyecto de ley, la cual sería de seiscientos setenta mil seiscientos cincuenta y seis millones ciento ochenta y nueve mil ciento sesenta y tres pesos (\$670.656.189.163), por lo que se estima que la Uspec tiene la capacidad presupuestal para seguir prestando el servicio en todo lo que queda del año 2023 y extendiéndose parcialmente al año 2024.

Finalmente, es menester destacar el concepto favorable presentado por el Despacho del Viceministerio General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, frente a esta propuesta legislativa mediante el oficio de radicado 2-2023-037494, mencionando que *“esta iniciativa legislativa no tendría impacto fiscal para el período propuesto, siempre y cuando se conserve el costo promedio de la ración proyectado por la Uspec y el alcance (población) en dicha situación”*, lo cual, estaría en consonancia con la programación presupuestal actual si se mantiene una población promedio de 23.000 internos, lo cual, como afirma el concepto, ya está considerado en el presupuesto actual de la entidad.

**6. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

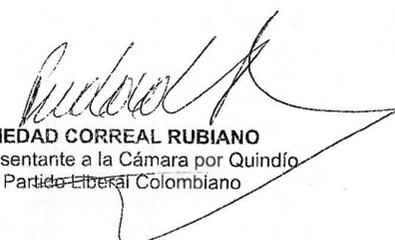
| TEXTO RADICADO  | TEXTO PROPUESTO   | JUSTIFICACIÓN  |
|---|---|--|
| <p>“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria”</p>  | <p>“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria”</p>  | <p>Sin modificaciones.</p>   |
| <p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> La presente Ley tiene por objeto crear un marco normativo transitorio para que las entidades territoriales, obligadas a brindar la alimentación a personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, cuenten con un marco temporal suficiente para planear los aspectos presupuestales y contractuales para asegurar la prestación de este servicio.</p>   | <p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> La presente Ley tiene por objeto crear un marco normativo transitorio para que las entidades territoriales, obligadas a brindar la alimentación a personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, cuenten con un marco temporal suficiente para planear los aspectos presupuestales y contractuales para asegurar la prestación de este servicio.</p>   | <p>Sin modificaciones.</p>   |
| <p><b>Artículo 2°.</b> <i>Facultad provisional para continuar prestando el servicio de alimentación en centros de detención transitoria por parte de la Uspec.</i> Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 67 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:<br/>                     “Parágrafo transitorio. Hasta el 30 de junio de 2024, la Uspec podrá continuar brindando el servicio de alimentación para personas privadas de la libertad que se encuentren reclusas en centros de detención transitoria en los lugares donde venía prestando el servicio. Vencido este plazo, este servicio deberá ser asumido definitivamente por las entidades territoriales, en los términos de la Sentencia SU-122 de 2022 de la Corte Constitucional”.</p> | <p><b>Artículo 2°.</b> <i>Facultad provisional para continuar prestando el servicio de alimentación en centros de detención transitoria por parte de la Uspec.</i> Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 67 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:<br/>                     “Parágrafo transitorio. Hasta el 30 de junio de 2024, la Uspec podrá continuar brindando el servicio de alimentación para personas privadas de la libertad que se encuentren reclusas en centros de detención transitoria en los lugares donde venía prestando el servicio. Vencido este plazo, este servicio deberá ser asumido definitivamente por las entidades territoriales, en los términos de la Sentencia SU-122 de 2022 de la Corte Constitucional”.<br/> <u><b>Este término podrá ser prorrogable por una sola vez, hasta el 30 de junio de 2025.</b></u></p> | <p>Se adiciona un inciso para poder prorrogar en el término de un año este servicio, con el objeto de darle un plazo razonable al Congreso de la República para que legisle de fondo sobre la materia, conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional.</p> |
| <p><b>Artículo 3°.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>   | <p><b>Artículo 3°.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>   | <p>Sin modificaciones.</p>   |

**7. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley número 108 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación*

*humanitaria en centros de detención transitoria”*, conforme al texto que se anexa.

Atentamente,

  
**PIEDAD CORREAL RUBIANO**  
 Representante a la Cámara por Quindío  
 Partido Liberal Colombiano

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria.*

El Congreso de Colombia,  
DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear un marco normativo transitorio para que las entidades territoriales, obligadas a brindar la alimentación a personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria cuenten con un marco temporal suficiente para planear los aspectos presupuestales y contractuales para asegurar la prestación de este servicio.

**Artículo 2°. Facultad provisional para continuar prestando el servicio de alimentación en centros de detención transitoria por parte de la Uspec.** Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 67 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**Parágrafo transitorio.** Hasta el 30 de junio de 2024, la Uspec podrá continuar brindando el servicio de alimentación para personas privadas de la libertad que se encuentren reclusas en centros de detención transitoria en los lugares donde venía prestando el servicio. Vencido este plazo, este servicio deberá ser asumido definitivamente por las entidades territoriales, en los términos de la Sentencia SU-122 de 2022 de la Corte Constitucional.

Este término podrá ser prorrogable por una sola vez, hasta el 30 de junio de 2025.

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.



**PIEDAD CORREAL RUBIANO**  
Representante a la Cámara por Quindío

**9. REFERENCIAS**

Corte Constitucional (1998), Sentencia T-153 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>.

Corte Constitucional (1998) Sentencia T-388 de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>.

Corte Constitucional (2016) Sentencia T - 151 de 2016, M. P. Alberto Rojas Ríos.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-151-16.htm>.

Corte Constitucional (2022) Sentencia C-075 de 2022 M. P. Alejandro Linares Cantillo

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-075-22.htm>.

Corte Constitucional (2022) Sentencia SU-122 de 2022. Magistrados ponentes: Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuarta

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU122-22.htm>.

Corte Constitucional. Auto 118 de 2022 M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Congreso de la República (2023) Proyecto de Ley número 108 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria.*

<https://www.camara.gov.co/competencias-unidad-de-servicios-penintenciaros>.

Congreso de la República (1993) Ley 65 de 1993, *por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario* " **Diario Oficial** número 40.999, de 20 de agosto de 1993.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0065\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0065_1993.html).

Consejo Superior de Política Criminal (2023) Concepto 18 de 2023 al borrador del Proyecto de ley sin radicar, *por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria.*

Naciones Unidas. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-S-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf).

Ministerio de Justicia y del Derecho (11 de julio de 2023) Minjusticia, con acompañamiento de Procuraduría y Defensoría, logró acuerdo para garantizar la alimentación a las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria. <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/MinJusticia-Procuraduria-Defensoria-acuerdo-garantizar-alimentacion-personas-privadas-libertad-centros-detencion-transitori.aspx>.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, oficio rad. 2-2023-037494.

**CONTENIDO**

Gaceta número 1136 - Jueves, 24 de agosto de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

|  | Págs. |
|--|-------|
| Informe de Ponencia para Primer Debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 043 de 2023 Cámara, por medio del cual se fortalece la prestación del Servicio Público Esencial de Bomberos, se modifica la Ley 1575 de 2012 y se dictan otras disposiciones. ....   | 1     |
| PonenciapositivaparaPrimerDebateytextopropuestoalProyecto de ley número 086 de 2023 cámara, por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones. ....   | 16    |
| Ponencia para Primer Debate Pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 108 de 2023 Cámara, por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria. .... | 21    |