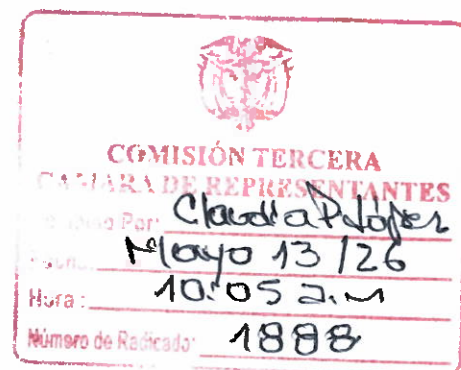


Bogotá D.C, mayo de 2025

Honorable Representante
Wilmer Yair Castellanos Hernández
Presidente
Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

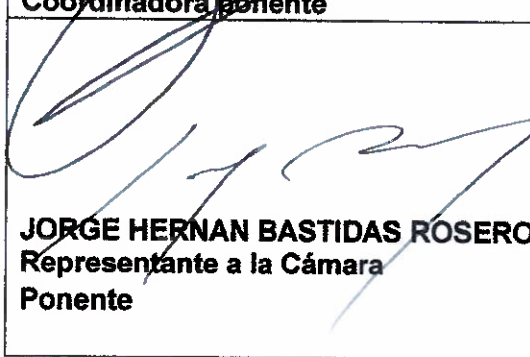
Doctora
Elizabeth Martínez Barrera
Secretaría
Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes



Referencia: Informe de ponencia **negativa** para primer debate del Proyecto de Ley No. 307 de 2025 Cámara.

Respetado Señor Presidente.

En cumplimiento a la designación que nos ha realizado la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia **negativa** para primer debate del **PROYECTO DE LEY No.307 DE 2025 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE SOSTENIBILIDAD PARA LA PROTECCIÓN (FSP), SE CREA LA TASA EXTRAORDINARIA DE APORTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

 SANDRA BIBIANA ARISTIZÁBAL SALEG Representante a la Cámara Coordinadora ponente	 SILVIO JOSE CARRASQUILLA Representante a la Cámara Ponente
 JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara Ponente	 WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara Ponente



INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No.307 DE 2025 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE SOSTENIBILIDAD PARA LA PROTECCIÓN (FSP), SE CREA LA TASA EXTRAORDINARIA DE APORTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley No. 307 de 2025 Cámara “*Por medio de la cual se crea el Fondo de Sostenibilidad para la Protección (FSP), se crea la tasa extraordinaria de aportes y se dictan otras disposiciones*” fue radicado ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el 3 de septiembre de 2025, suscribiendo como autora a la Honorable Representante Erika Tatiana Sánchez Pinto y publicado en Gaceta N 2076 de 2025.

Posteriormente la iniciativa fue remitida por su materia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, la cual en cumplimiento de sus competencias designó como ponentes para primer debate a través de oficio **C.T.C.P.3.3.929-26C** del 23 de abril de 2026, a los honorables representantes H.R. Sandra Bibiana Aristizábal Saleg, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres y H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza; estableciendo como ponente coordinadora a la Honorable representante Sandra Bibiana Aristizábal Saleg.

2. OBJETO DEL PROYECTO

Crear el Fondo de Sostenibilidad para la Protección (FSP) con el fin de ayudar al fortalecimiento, financiamiento e inversión para la mejora e innovación de los esquemas de seguridad de las personas protegidas que se encuentren en riesgo de vulneración de sus derechos o su vida por razón étnica, política, social, económica, de género o cualquiera otra según lo establezcan las autoridades competentes.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley está compuesto por once (11) artículos en donde se incluye la vigencia.

Artículo 1. Objeto del proyecto. Crea el Fondo de Sostenibilidad para la Protección (FSP) para financiar y mejorar los esquemas de seguridad de personas en riesgo por distintas razones.

Artículo 2. Creación del fondo. Establece el Fondo de Sostenibilidad para la Protección (FSP) como una cuenta especial adscrita al Ministerio del Interior, destinada a financiar medidas de protección.

Artículo 3. Finalidades. Define las finalidades y objetivos de destinación del fondo.

Artículo 4. Recursos del fondo. Define las fuentes de financiamiento del Fondo.

Artículo 5. Administración del fondo. Creación de un Comité Directivo y sus

integrantes.

Artículo 6. Funciones del Comité Directivo. Define las funciones del Comité Directivo.

Artículo 7. Vigilancia y control. Designación de la Contraloría General de la República como ente de control y vigilancia para el manejo de los recursos del fondo.

Artículo 8. Tasa de financiamiento de seguridad. Crea una contribución del 10% del salario mensual para altos funcionarios del Estado.

Artículo 9. Modificación artículo 9 del decreto 4065 de 2011 sobre los recursos de la Unidad Nacional de Protección.

Artículo 10. Reglamentación de la ley.

Artículo 11. Vigencia y derogaciones.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO

El proyecto de ley se fundamenta en la necesidad de fortalecer la capacidad financiera, operativa y tecnológica del Estado colombiano para garantizar la protección efectiva de personas en situación de riesgo, especialmente líderes sociales, defensores de derechos humanos, periodistas, firmantes del Acuerdo de Paz, funcionarios públicos, congresistas, activistas y víctimas del conflicto armado. La exposición de motivos plantea que el incremento de amenazas, homicidios y solicitudes de protección ha generado una presión creciente sobre la Unidad Nacional de Protección (UNP), cuyo modelo actual —centrado principalmente en esquemas tradicionales de escoltas, vehículos, logística y respuesta reactiva— resultaría insuficiente frente a la magnitud, complejidad y sofisticación de los riesgos actuales. En ese contexto, la autora propone la creación del Fondo de Sostenibilidad para la Protección (FSP) como una cuenta especial adscrita al Ministerio del Interior, orientada a diversificar las fuentes de financiación, fortalecer la innovación técnica y tecnológica, promover la inteligencia preventiva, ampliar la cobertura hacia personas en riesgo que aún no cuentan con esquemas y mejorar la sostenibilidad fiscal del sistema de protección.

En síntesis, el proyecto parte de una motivación constitucionalmente relevante: la obligación del Estado de proteger la vida, integridad y seguridad de las personas en situación de riesgo. Sin embargo, aunque la exposición de motivos identifica una problemática real y plantea la necesidad de modernizar y financiar de manera sostenible el sistema de protección, varias de sus cifras y afirmaciones aparecen como soporte argumentativo sin que siempre se evidencie en el archivo una fuente precisa, metodología de cálculo o trazabilidad documental suficiente. Por tanto, el proyecto presenta una justificación general plausible, pero su motivación no se acompaña plenamente de un soporte técnico, fiscal y jurídico robusto que permita validar integralmente la solución normativa propuesta, especialmente en lo relativo a la creación de la denominada tasa de financiamiento de seguridad.

5. CONSIDERACIONES

El proyecto de ley 307 de 2025 Cámara tiene como principal objetivo crear el Fondo de Sostenibilidad para la Protección (FSP) con el fin de ayudar al fortalecimiento, financiamiento e inversión para la mejora e innovación de los esquemas de seguridad de las personas protegidas que se encuentren en riesgo de vulneración de sus derechos o su vida por razón étnica, política, social, económica, de género o cualquiera otra según lo establezcan las autoridades competentes.

No obstante, pese a la relevancia y legitimidad del propósito que persigue la iniciativa, se considera que el proyecto es inconveniente en la medida en que no parte de un diagnóstico claro que evidencie la necesidad de crear una nueva estructura de financiación, ni demuestra que los problemas actuales en materia de protección obedezcan exclusivamente a la insuficiencia de recursos.

En efecto, si bien el proyecto expone un aumento significativo en las solicitudes de protección, en los costos operativos y en la carga institucional de la UNP, también evidencia que el presupuesto de dicha entidad ha tenido un crecimiento considerable en los últimos años, lo que permite inferir que el problema no se limita exclusivamente a la disponibilidad de recursos, sino también a su distribución, uso y capacidad de generar soluciones estructurales, especialmente en materia de prevención e innovación tecnológica.

De la misma manera, la iniciativa propone la creación de nuevas fuentes de financiación y de una estructura adicional, lo que genera inquietudes desde el punto de vista jurídico, fiscal e institucional. En particular, la creación de una tasa obligatoria a determinados servidores públicos plantea cuestionamientos en torno a su naturaleza jurídica, proporcionalidad y equidad, al tiempo que no resulta claro que esta medida constituya una solución efectiva frente a los desafíos identificados.

En ese sentido, a continuación, se exponen las principales razones que sustentan la presente ponencia de archivo.

I. Relación de solicitudes de protección

Según el Informe de Gestión publicado por la Unidad Nacional de Protección para la vigencia 2025 se recibieron y gestionaron 1.359 solicitudes de protección, reflejando un aumento respecto a años anteriores.

VIGENCIA	SOLICITUDES
2022	869
2023	751
2024	1.174
2025	1.359

Fuente. Información tomada del informe de distribución presupuestal proyectos de inversión vigencia (2025).

Sin embargo en su informe la UNP (2025) también refiere:

“El Grupo GRAERR, encargado de recepcionar y atender estas solicitudes de protección, ha fortalecido sus capacidades para cumplir con los plazos establecidos en la normativa vigente. Además, continúa implementando los ajustes necesarios para garantizar que el proceso de Gestión Especializada de Seguridad y Protección cumpla con su misión, en concordancia con las políticas de la Unidad Nacional de Protección, la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, y las directrices del Gobierno Nacional.” (p.140).

Lo cual permite inferir que si bien ha sido significativo el aumento de las solicitudes, se continúan implementando ajustes y mejoras necesarias para atender a estas necesidades.

II. Presupuesto de la Unidad Nacional de Protección en los últimos años.

Por otra parte, según los presupuestos asignados a la Unidad Nacional de Protección mediante asignación derivada del Presupuesto General de la Nación, se evidencia que entre el año 2023 y 2026 se presentó un incremento del 45,7 % del presupuesto total. Este aumento refleja una variación significativa en la asignación de recursos aprobados para dicha entidad durante el periodo analizado.

VIGENCIA	PRESUPUESTO	NORMA
2023	\$1.866.441.868.144	Decreto No. 2590 de 23 de diciembre de 2022
2024	\$2.379.199.325.642	Ley 2342 del 15 de diciembre de 2023
2025	\$2.692.367.984.693	Decreto No. 1523 del 18 de diciembre de 2024
2026	\$2.720.913.912.986	Ley 2559 del 22 de diciembre de 2025

Nota. Información tomada del Decreto No. 2590 de 2022, Ley 2342 de 2023, Decreto No. 1523 de 2024 y Ley 2559 de 2025.

La información presupuestal refleja que no existe una insuficiencia estructural de recursos que justifique la creación de nuevas cargas. Por el contrario, como se expuso previamente, la entidad ha logrado atender y gestionar las solicitudes de protección incluso en un contexto de mayor demanda, lo que refleja una capacidad operativa acorde con el crecimiento presupuestal. Así, el debate no se centra en la falta de financiación, sino en otros aspectos estructurales del sistema, lo que debilita la justificación del proyecto desde el punto de vista fiscal.

III. Existencia de proyectos de inversión para el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

De acuerdo al registro de proyectos de Inversión de la UNP (2025), en la actualidad existen

los siguientes proyectos en ejecución para la mejora del programa de prevención y protección de la Unidad Nacional de Protección, así como el fortalecimiento de la capacidad de la institución en materia de infraestructura tecnológica y de servicios de la UNP.

NOMBRE DEL PROYECTO	CÓDIGO BPIN	OBJETIVO	PRESUPUESTO	VIGENCIA
Fortalecimiento del Programa de Prevención y Protección de la Unidad Nacional de Protección a nivel nacional	202400000000144	Potenciar la capacidad institucional para la implementación de las medidas del Programa de Prevención y Protección de la UNP a nivel Nacional	\$2.219.781.720	2025-2026
Fortalecimiento de las capacidades institucionales del talento humano y de la infraestructura tecnológica y de servicios de la UNP a nivel nacional.	202400000000167	Fortalecer las capacidades institucionales del talento humano y de las tecnologías de la información y las comunicaciones de la UNP a nivel nacional.	\$652.124.105	2025-2026

Fuente. Información tomada del informe de distribución presupuestal proyectos de inversión vigencia (2025).

IV. Naturaleza jurídica de la tasa

Según la jurisprudencia constitucional (sentencia C-465 de 1993), una tasa exige la existencia de un servicio público individualizado, una relación directa entre el pago y el beneficio, y una tarifa proporcional al costo del servicio. El proyecto no cumple estos elementos, ya que el pago no genera un beneficio específico para el contribuyente ni está vinculado a un servicio individualizable, y la tarifa carece de sustento técnico. En consecuencia, la creación de una tasa de financiamiento de la seguridad no corresponde a esta figura sino a un impuesto mal denominado lo que va en contravía del principio de legalidad tributaria.

V. Inexistencia de un hecho generador válido

En la sentencia C-040 de 1993 la corte ha señalado que la naturaleza del tributo depende de su estructura material. En este caso, el hecho generador no se basa en la prestación de un servicio ni en una actividad económica, sino en la mera condición de ocupar un cargo público. Esto desnaturaliza el tributo y rompe la lógica fiscal, además de generar una carga inequitativa, pues un grupo específico financia una política pública de carácter general.

6. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 182 de la constitución política de Colombia, dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabilitan para participar en el trámite del asunto sometido a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2009, definió lo relativo al régimen de conflicto de intereses de los congresistas, en ese sentido dispuso:

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

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

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

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

Por otra parte, la ley también define las consecuencias bajo las cuales se entienden que no hay conflicto de interés para los congresistas, en este sentido dispuso:

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

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

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

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

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el



congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

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 5 de 1992". "(Copiado del texto original).

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado se ha pronunciado en sentencia del año 2022, estableciendo lo siguiente:

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

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que la Ley 5ta de 1992 y el marco normativo jurisprudencial han dado los criterios orientadores que determinan las circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Por lo cual será necesario que respecto al asunto de discusión o votación el congresista reporte si dentro de las disposiciones del proyecto de ley existe algún beneficio actual, particular y directo.

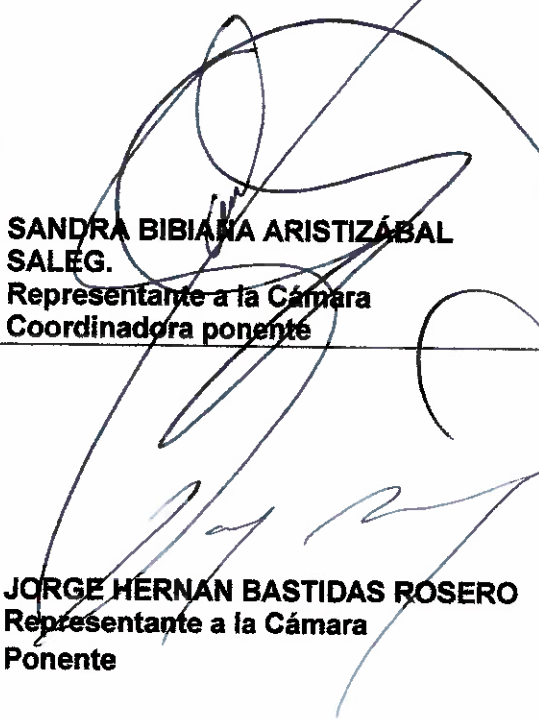
De igual forma, la ley también define las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés puesto que señala que aun cuando los congresistas puedan reportar un beneficio, si este se funde en el interés general, se dará lugar a que no existan tal conflicto.

Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva comisión las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de

intereses y las recusaciones.

7. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el **PROYECTO DE LEY No.307 DE 2025 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE SOSTENIBILIDAD PARA LA PROTECCIÓN (FSP), SE CREA LA TASA EXTRAORDINARIA DE APORTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

 SANDRA BIBIANA ARISTIZÁBAL SALEG. Representante a la Cámara Coordinadora ponente	 SILVIO JOSE CARRASQUILLA Representante a la Cámara Ponente
 JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara Ponente	 WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara Ponente