Bogotá D.C., noviembre de 2026

Señor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ
Secretario General
Cámara de Representantes

REF: Radicación de proyecto de ley.

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5 de 1992, me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley: ***"Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio del control público, político y social en los municipios y distritos frente a amenazas, y se dictan otras disposiciones"*** **(Ley de Garantías para el Control Local)**, con el fin de iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la Ley.

Atentamente,

ANA LEIDY ERAZO RUIZ
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY N.° _____ DE 2026 CÁMARA

"Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio del control público, político y social en los municipios y distritos frente a amenazas, y se dictan otras disposiciones"

(Ley de Garantías para el Control Local)

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer garantías para que el control público, político y social sobre la gestión de los municipios y distritos se ejerza sin coacción, y asegurar su continuidad cuando quienes lo ejercen sean amenazados por razón de esa labor.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a:

a) Los personeros municipales y distritales y los servidores de las personerías, en ejercicio de sus funciones de Ministerio Público, disciplinarias, de vigilancia de la conducta oficial y de veeduría del tesoro público.

b) Los contralores territoriales y los servidores de las contralorías territoriales, en ejercicio de la vigilancia y el control fiscal.

c) Los concejales, en ejercicio del control político, incluidos quienes pertenecen a organizaciones políticas declaradas en oposición o independientes.

d) Los integrantes de las veedurías ciudadanas y las personas que presenten quejas, denuncias o peticiones relacionadas con la gestión pública municipal o distrital.

Artículo 3. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

a) **Ejercicio del control:** la actividad de vigilancia, investigación, denuncia o debate sobre la gestión pública municipal o distrital que adelantan las personas señaladas en el artículo 2.

b) **Amenaza por razón del control:** todo acto de intimidación, coacción, violencia o anuncio de daño contra quien ejerce el control, su familia o sus bienes, que tenga relación con esa actividad, sin importar si proviene de estructuras criminales, de grupos armados ilegales o de cualquier otra persona.

c) **Autoinhibición del control:** la abstención, el retraso o el abandono de una actuación de control como consecuencia de una amenaza por razón del control.

Artículo 4. Principios. Además de los principios de la función administrativa y de la participación ciudadana, la aplicación de la presente ley se rige por los siguientes:

a) **Continuidad del control:** ninguna amenaza debe interrumpir una actuación de control. Si quien la adelanta no puede continuarla con seguridad, debe continuarla otra autoridad competente.

b) **Respaldo del nivel nacional:** las autoridades del orden nacional apoyarán a las del nivel municipal y distrital cuando estas se encuentren expuestas por razón del control.

c) **No estigmatización:** el ejercicio del control es una expresión legítima de la democracia y no puede ser señalado como una amenaza ni como una actuación ilegítima.

d) **Enfoque diferencial:** las medidas reconocerán los riesgos particulares de las mujeres, de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas y de quienes ejercen el control en zonas rurales.

e) **Reserva:** la información sobre las amenazas y sobre la identidad de los denunciantes y veedores protegidos se tratará como información clasificada.

Artículo 5. Continuidad del control disciplinario y de la vigilancia de la conducta oficial. Cuando el personero municipal o distrital, o un servidor de la personería, reciba una amenaza por razón de una actuación disciplinaria o de vigilancia de la conducta oficial, podrá solicitar a la Procuraduría General de la Nación que ejerza el poder preferente sobre esa actuación. La Procuraduría decidirá dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la solicitud y, si la amenaza ha sido denunciada o informada ante la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional o la Defensoría del Pueblo, asumirá la actuación por medio de la procuraduría provincial o regional competente o de la dependencia que designe.

Parágrafo 1. La Procuraduría General de la Nación podrá asumir de oficio la actuación cuando tenga conocimiento de la amenaza.

Parágrafo 2. La solicitud y la decisión tendrán carácter reservado. La asunción de la actuación por parte de la Procuraduría no impide que la personería continúe con las demás actuaciones a su cargo.

Artículo 6. Continuidad del control fiscal. Cuando un contralor territorial, un servidor de la contraloría territorial o un personero en ejercicio de la veeduría del tesoro público reciba una amenaza por razón de una actuación de vigilancia o de control fiscal, podrá solicitar a la Contraloría General de la República que ejerza la competencia prevalente prevista en el artículo 272 de la Constitución Política sobre la gestión, el contrato o el asunto que originó la amenaza. La Contraloría General decidirá dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la solicitud y podrá ejercer, además, el control concomitante y preventivo en los términos del Decreto Ley 403 de 2020.

Parágrafo. Se aplicarán a esta solicitud el requisito de denuncia o informe de la amenaza y la reserva previstos en el artículo 5 de la presente ley.

Artículo 7. Garantías para el control político. Cuando un concejal reciba una amenaza por razón de un debate de control político, de una citación o de una solicitud de información a la administración:

a) La mesa directiva del concejo informará del hecho, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su conocimiento, a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la personería.
b) El concejal podrá solicitar que la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo acompañen el debate o la sesión correspondiente.
c) El concejo podrá realizar el debate en una sede alterna o por medios tecnológicos que garanticen la deliberación y la publicidad.
d) La administración municipal o distrital no podrá negar ni retrasar la información solicitada por el concejal por razón de la amenaza, y podrá entregarla de manera reservada cuando la seguridad del concejal lo requiera.

Parágrafo. Estas garantías se aplicarán sin perjuicio de los derechos reconocidos a las organizaciones políticas declaradas en oposición o independientes por la Ley 1909 de 2018.

Artículo 8. Atención prioritaria en materia de protección. La Unidad Nacional de Protección considerará la amenaza por razón del control como un factor de riesgo en la evaluación de las solicitudes de protección de las personas señaladas en el artículo 2 de la presente ley. La evaluación del riesgo se realizará dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la solicitud. Cuando la amenaza sea inminente, se adoptarán medidas urgentes dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes, mientras concluye la evaluación.

Parágrafo. Las medidas de protección se adoptarán con enfoque diferencial y en concertación con la persona protegida.

Artículo 9. Reserva de identidad de veedores y denunciantes. Las autoridades que reciban quejas, denuncias o informes de veedurías ciudadanas sobre la gestión pública municipal o distrital mantendrán en reserva, a solicitud de quien los presenta, su identidad y sus datos de contacto. Esta información tendrá el carácter de información pública clasificada en los términos del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 y solo podrá conocerla la autoridad que adelante la actuación.

Parágrafo. Cuando exista una amenaza por razón del control, las veedurías ciudadanas podrán presentar sus informes a nombre de la veeduría, sin identificar a sus integrantes ante terceros.

Artículo 10. Prohibición de estigmatización. Los servidores públicos se abstendrán de hacer, por cualquier medio, señalamientos que descalifiquen, deslegitimen o pongan en riesgo a quienes ejercen el control por razón de esa labor. Se entienden incluidos los señalamientos que, sin decisión de autoridad competente, les atribuyan la comisión de delitos, vínculos con estructuras criminales o grupos armados, o fines ilegítimos, así como los que se funden en su sexo, identidad de género, orientación sexual, pertenencia étnica, origen o filiación política. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria, que se calificará conforme al Código General Disciplinario.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo no limita la controversia política ni el derecho de la administración a responder y controvertir las observaciones que reciba en ejercicio del control.

Artículo 11. Registro e informe anual. La Procuraduría General de la Nación llevará un registro de las amenazas por razón del control de que tenga conocimiento, con base en la información que le remitan la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Unidad Nacional de Protección, las personerías y los concejos. Con base en ese registro, presentará al Congreso de la República, en el primer semestre de cada año, un informe público con datos agregados por departamento, tipo de control y medidas adoptadas, sin información que permita identificar a las personas.

Artículo 12. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De la honorable congresista,

ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico	

PROYECTO DE LEY N.˚ _____ DE 2026 CÁMARA

"Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio del control público, político y social en los municipios y distritos frente a amenazas, y se dictan otras disposiciones"

(Ley de Garantías para el Control Local)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto de ley

La presente iniciativa busca que personeros, contralores territoriales, concejales, veedores y ciudadanos que denuncian puedan vigilar la gestión pública de los municipios y distritos sin coacción, y que el control continúe cuando alguno de ellos sea amenazado por esa labor. Para ello establece tres tipos de garantías: la continuidad del control a cargo de una autoridad del orden nacional cuando la autoridad local está amenazada; la atención prioritaria en materia de protección y la reserva de identidad; y la prohibición de estigmatizar a quienes ejercen el control.

II. Origen de la iniciativa

Este proyecto se construyó con insumos académicos del Grupo de Investigación Praxis Política de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Valle del Cauca, en el marco del proyecto de investigación D2_07_2025 *"Captura del Estado y conflicto armado: dinámicas de corrupción y control en los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Putumayo (2020-2025)"*. La investigación analiza cómo los actores armados y criminales inciden en las decisiones de presupuesto y contratación de los municipios, y en su trabajo de campo incluyó entrevistas semiestructuradas a personeros y concejales de seis municipios del Valle del Cauca.

III. Planteamiento del problema

1. Captura del Estado y control de la gestión pública

La literatura sobre captura del Estado en Colombia ha mostrado que actores legales e ilegales, como redes de narcotráfico, grupos armados, estructuras criminales y redes político-clientelares, buscan apropiarse de funciones estatales en beneficio propio, y que en su forma más avanzada llegan a lo que se ha denominado la reconfiguración cooptada del Estado (Garay-Salamanca et al., 2008). Para sostenerse, estos procesos requieren impunidad, y la impunidad depende de que los órganos de control no actúen (Durand, 2019).

En el nivel municipal esta relación es especialmente directa. La gobernanza criminal, entendida como el conjunto de decisiones tomadas de forma conjunta entre autoridades legalmente instituidas y organizaciones criminales con dominio sobre un territorio (Duque Daza, 2020), opera en un espacio donde quienes controlan la gestión pública viven en el mismo territorio que quienes buscan capturarla. Las fronteras entre lo legal y lo ilegal se vuelven porosas (Schultze-Kraft, 2016), y la presión sobre el control puede provenir de actores armados, pero también de intereses políticos o económicos locales.

2. El ejercicio del control en los municipios y distritos

Colombia cuenta con un sistema de control territorial amplio. Las personerías ejercen funciones de Ministerio Público y disciplinarias, y en los municipios sin contraloría propia asumen la veeduría del tesoro público; las contralorías territoriales ejercen el control fiscal; los concejos ejercen el control político; y las veedurías ciudadanas, el control social. Sin embargo, cuando quien ejerce el control recibe amenazas por esa labor, ninguna norma garantiza que la actuación continúe. El resultado es la **autoinhibición del control**: investigaciones que no se abren, debates que no se realizan y denuncias que no se presentan.

3. Enfoque metodológico del trabajo de campo

La investigación adopta una estrategia metodológica mixta, multiescalar y comparativa. Su componente cualitativo se desarrolló mediante entrevistas semiestructuradas a cuatro personeros y dos concejales de seis municipios del Valle del Cauca, realizadas en septiembre de 2026, con un periodo de referencia de 2020 a 2025. El instrumento aplicado fue diseñado para caracterizar el grado de gobernanza criminal y de captura y reconfiguración cooptada del Estado en el nivel municipal.

El cuestionario se organiza en bloques temáticos vinculados a las cinco condiciones de la matriz de gobernanza criminal construida para el proyecto con base en los trabajos de Duque Daza, y a una variable de resultado. Estas condiciones alimentan el Análisis Comparativo Cualitativo (QCA) con lógica de conjuntos difusos que prevé la investigación (Ragin, 2008). La Tabla 1 presenta la matriz de trazabilidad entre los bloques de preguntas, las variables y los escenarios de captura.

Tabla 1. Matriz de trazabilidad pregunta y variable

Bloque	Variable (código)	Qué busca indagar	Escenario de captura
Apertura	Contexto	Panorámica del municipio y rol de la entidad del entrevistado.	Transversal
A	gai	Presencia y control territorial de grupos armados ilegales; incidencia sobre la institucionalidad local.	Condición base de los tres escenarios
B	cap	Capacidad y autonomía de los órganos de control fiscal, judicial y coercitivo.	Cogobierno ilegal y suplantación (a menor capacidad, mayor riesgo)
C	cor	Corrupción, concentración de contratistas y riesgos contractuales.	Cooptación formal y cogobierno ilegal
D	map	Concentración del poder político, maquinarias y redes clientelistas.	Cooptación formal y cogobierno ilegal
E	fin	Flujos anómalos de contratación e inversión pública.	Cogobierno ilegal y suplantación institucional
F	gcrim (resultado)	Grado y forma de la gobernanza criminal; ubicación del caso en un escenario de captura.	Cooptación formal, cogobierno ilegal y suplantación institucional
G	asoc	Pertenencia a asociaciones de personerías y su papel frente a la fragilidad institucional.	Transversal
Cierre	Síntesis	Recomendaciones, temas emergentes y referidos.	Transversal

Fuente: Grupo de Investigación Praxis Política, ESAP. Cuestionario para entrevista semiestructurada, proyecto D2_07_2025.

La variable de resultado permite ubicar cada caso en uno de tres escenarios de captura. La **cooptación formal** se presenta cuando la influencia se ejerce de manera indirecta u oculta, manteniendo la apariencia de legalidad institucional. El **cogobierno ilegal** se presenta cuando decisiones públicas se negocian, coordinan o comparten entre autoridades y grupos armados. La **suplantación institucional** se presenta cuando el actor armado ejerce de hecho funciones propias del Estado, como la seguridad, la justicia, la regulación o la resolución de conflictos.

Las entrevistas se realizaron con consentimiento informado, conforme a la Resolución 8430 de 1993 y a la Declaración de Helsinki. Con autorización de los participantes, se grabaron, se transcribieron y se sistematizaron en actas organizadas por bloque y variable. Cada testimonio se contrastó con las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo para el respectivo municipio, y se registra como percepción del entrevistado y no como hecho probado. Para proteger a los participantes, este documento no identifica a las personas ni asocia sus testimonios a municipios específicos.

4. Resultados del trabajo de campo

Los resultados se presentan según las variables del instrumento. Se destacan los hallazgos relacionados con el ejercicio del control, que es el objeto de esta ley.

Presencia de grupos armados ilegales (gai). En los seis municipios se identificó presencia de disidencias de las FARC-EP en disputa territorial, de estructuras de crimen organizado urbano o de ambas. Los entrevistados describieron corredores que conectan el norte del Cauca con la cordillera del Valle del Cauca, estructuras urbanas que se financian con extorsión y microtráfico, y el uso de jóvenes y menores de edad como ejecutores de la violencia. En la mayoría de los casos, la presencia se concentra en la zona rural media y alta.

Capacidad y autonomía del control (cap). Este fue el hallazgo más relevante para esta ley:

a) Un personero describió el temor de los funcionarios de control a investigar, por amenazas de origen armado y también político, y señaló que es frecuente que los funcionarios de control, incluido el contralor de su entidad territorial, terminen con esquema de seguridad al cabo de un año de ejercicio.

b) El mismo personero identificó una asimetría de exposición: los entes del orden nacional realizan la visita, recogen la información y se van, mientras el funcionario que reside en el territorio permanece expuesto.

c) Un concejal afirmó que una autoridad local no puede enfrentar sola a organizaciones con control territorial consolidado, y que la respuesta requiere inteligencia y respaldo departamental y nacional. Señaló además la dificultad de producir prueba en la zona rural, lo que hace que muchos hechos no se investiguen.

d) Otro concejal identificó la impunidad judicial como el factor más grave, porque facilita tanto la captación de recursos como la reincidencia.

e) En dos municipios, los entrevistados describieron que las autoridades administrativas y de policía no llegan de manera sostenida a la zona rural alta, o solo lo hacen con acompañamiento de las comunidades, lo que impide ejecutar programas sociales y ejercer control en esos territorios.

Corrupción, riesgos contractuales y flujos de inversión (cor y fin). Ningún entrevistado afirmó conocer un direccionamiento de la adjudicación de contratos por parte de grupos armados. Sí se describieron el cobro de un porcentaje del valor de las obras públicas durante su ejecución, con quema de maquinaria cuando el contratista no paga; la negociación de porcentajes sobre contratos de gran cuantía, para lo cual las estructuras consultan el SECOP y cuentan con personas infiltradas en la administración; la quema de maquinaria en la zona rural sin que se esclarezca su causa; y el uso predominante de la contratación directa. Estos hallazgos muestran que hay recursos públicos en juego que requieren un control efectivo.

Concentración del poder político (map). Un concejal de oposición describió un concejo en el que casi la totalidad de las curules respaldan una misma corriente política, lo que concentra el ejercicio del control político en muy pocas personas. También se describieron restricciones al proselitismo en barrios y zonas rurales, compra de votos y la incidencia de estructuras criminales en las elecciones de juntas de acción comunal mediante la imposición de una sola plancha. Otro concejal resumió la relación actual entre estas estructuras y la política local con la expresión «ya no buscan ser elegidos, pero sí elegir».

Gobernanza criminal (gcrim). Los entrevistados describieron rasgos de suplantación institucional: grupos que imparten justicia y resuelven conflictos en la zona rural; barrios y veredas donde no se permite constituir juntas de acción comunal; dignatarios comunales que deben mantener comunicación con las estructuras para saber qué instituciones y personas pueden ingresar al territorio; y una interlocución obligada de autoridades, empresas y liderazgos con quienes ejercen el control armado. Se registraron también amenazas directas contra el Ministerio Público, como un panfleto que prohibió la presencia de la Defensoría del Pueblo en los territorios, y el asesinato de un líder social después de denunciar presiones de un grupo armado. Un concejal describió cómo la violencia de una estructura criminal se dirigió contra personas cercanas a una administración que adoptó un discurso de confrontación con ella. El equipo de investigación interpretó este hecho como un mecanismo de disciplinamiento: la violencia opera sobre el costo de no dejarse capturar.

Recomendaciones de los entrevistados. Las recomendaciones coinciden con las medidas de este proyecto: respaldo de las entidades del orden nacional al

control que ejercen los órganos locales (artículos 5 y 6); confidencialidad para quienes reportan situaciones de riesgo (artículo 9); fortalecimiento de las veedurías ciudadanas en las obras de mayor inversión (artículo 9); atención a la impunidad; y recursos para la prevención en los municipios de menor categoría.

Estos testimonios no permiten establecer cifras generales, pero muestran con claridad el mecanismo que esta ley busca interrumpir: la amenaza recae sobre la autoridad local, que es la más expuesta, y no existe una regla que traslade la actuación a una autoridad con mayor capacidad de protección.

5. Situación en el país

Lo observado en el trabajo de campo coincide con lo que registran organismos del Estado, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.

La presencia de grupos armados abarca buena parte del territorio nacional. La Fundación Paz & Reconciliación (Pares) registra presencia de grupos armados en 527 de los 1.123 municipios del país en 2026.[1]

La violencia contra quienes ejercen liderazgos en los territorios es persistente. La Defensoría del Pueblo registró 177 asesinatos de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos en 2025; Cauca (37 casos), Antioquia (23) y Valle del Cauca (18) fueron los departamentos más afectados.[2] La Corte Constitucional declaró en 2023 un estado de cosas inconstitucional por la violencia contra esta población, y señaló entre las fallas institucionales la ausencia de medidas para evitar que los servidores públicos participen en campañas de difamación y estigmatización.[3]

La violencia también alcanza de manera directa a quienes ejercen el control político y la función pública local. Entre el 8 de marzo y el 9 de octubre de 2025, Pares registró 139 víctimas de violencia político-electoral. Los concejales fueron el grupo más afectado, con 52 víctimas (37 %), seguidos de los alcaldes (23) y los funcionarios públicos (18), y en el 75 % de los hechos no se identificó al

[1]Fundación Paz & Reconciliación (Pares). (2026). *Tiempos violentos, radiografía del poder armado en Colombia*. Citado en Asuntos Legales, 7 de septiembre de 2026. https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/527-municipios-de-colombia-con-presencia-de-grupos-armados-segun-pares-4476202

[2]Defensoría del Pueblo, balance presentado el 28 de enero de 2026. Citado en El Espectador. https://www.elespectador.com/judicial/defensoria-del-pueblo-reporto-177-asesinatos-de-lideres-y-defensores-de-derechos-en-2025/

[3]Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

responsable.[4] En el Valle del Cauca, durante 2024 fueron asesinados tres concejales, dos en Tuluá y uno en Jamundí.[5] Uno de ellos había denunciado en sesión del concejo que él y otros concejales habían sido amenazados mediante un panfleto, sin recibir respuesta de las autoridades.[6]

Los personeros y veedores también son objeto de amenazas por su labor. La Federación Nacional de Personerías (Fenalper) advirtió en 2024 que más de cien personeros se encontraban amenazados, que cerca de doce personeros fueron asesinados entre 2002 y 2020, y que algunos han tenido que trasladarse a cabeceras municipales o capitales para ejercer sus funciones. Ese mismo año, el personero de Tuluá sufrió un atentado sicarial después de haber presentado denuncias contra la administración municipal, y la Unidad Nacional de Protección calificó como de riesgo ordinario las amenazas contra el personero de Cali, quien tuvo que asumir por su cuenta medidas de seguridad.[7] En abril de 2024 fue asesinado en Cúcuta el veedor ciudadano Jaime Vásquez, conocido por sus denuncias sobre presuntos hechos de corrupción.[8]

Estos datos muestran que las amenazas contra quienes vigilan la gestión pública son un fenómeno extendido en el país y no un hecho aislado de los municipios estudiados.

IV. Marco jurídico

Marco constitucional

a) **Artículos 1, 2 y 40.** Colombia es un Estado social de derecho, democrático y participativo, y todo ciudadano tiene derecho a participar en el control del poder político.

---

[4]Fundación Paz & Reconciliación (Pares). (2025). *Tercer informe de violencia político-electoral.* https://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2025/10/TERCER-INFORME-DE-VIOLENCIA-POLITICO-ELECTORAL-.pdf

[5]El País. (27 de abril de 2024). Ya son tres los concejales asesinados en el Valle en lo corrido del año. https://www.elpais.com.co/judicial/ya-son-tres-los-concejales-asesinados-en-el-valle-en-lo-corrido-del-ano-dos-de-tulua-y-uno-de-jamundi-2755.html

[6]El País. (4 de enero de 2024). Concejal de Tuluá asesinado sí había denunciado amenazas. https://www.elpais.com.co/valle/concejal-de-tulua-asesinado-si-habia-denunciado-amenazas-pero-nunca-le-prestaron-seguridad-0408.html

[7]El País. (14 de octubre de 2024). La alarmante advertencia sobre seguridad de personeros en Colombia: más de 100 están amenazados. https://www.elpais.com.co/judicial/puede-ocurrir-algo-inminente-la-alarmante-advertencia-sobre-seguridad-de-personeros-en-colombia-mas-de-100-estan-amenazados-1318.html

[8]Vanguardia. (15 de abril de 2024). Esta fue la última denuncia que hizo Jaime Vásquez, el veedor asesinado por sicarios en Cúcuta. https://www.vanguardia.com/colombia/2024/04/15/esta-fue-la-ultima-denuncia-que-hizo-jaime-vasquez-el-veedor-asesinado-por-sicarios-en-cucuta/

b) **Artículo 118.** El Ministerio Público es ejercido, entre otros, por los personeros municipales, a quienes corresponde la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

c) **Artículos 267 y 272, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019.** Establecen el control fiscal concomitante y preventivo y la competencia prevalente de la Contraloría General de la República para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

d) **Artículo 270.** La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública.

e) **Artículos 277 y 279.** La Procuraduría General de la Nación ejerce la vigilancia superior de la conducta oficial y el poder disciplinario, y la ley determina su estructura y funcionamiento.

f) **Artículos 312 y 313.** Los concejos municipales ejercen el control político sobre la administración municipal.

Marco legal

a) **Ley 136 de 1994 y Ley 1551 de 2012.** Regulan la organización y el funcionamiento de los municipios, los concejos y las personerías.

b) **Ley 2422 de 2024.** Fortaleció la gestión administrativa y financiera de las personerías: planta de personal, topes de gasto y concurso de méritos para la elección del personero.

c) **Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).** Reconoce el poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y la competencia disciplinaria de las personerías.

d) **Decreto Ley 403 de 2020.** Reglamenta el control fiscal, incluido el control concomitante y preventivo y la competencia prevalente de la Contraloría General.

e) **Ley 850 de 2003 y Ley 1757 de 2015.** Regulan las veedurías ciudadanas y la participación democrática.

f) **Ley 1712 de 2014.** Regula el acceso a la información pública y sus excepciones, entre ellas la información clasificada para proteger la vida y la seguridad de las personas (artículo 18).

g) **Ley 1909 de 2018 (Estatuto de la Oposición).** Reconoce derechos a las organizaciones políticas declaradas en oposición, incluso en los concejos.

h) **Decreto 1066 de 2015.** Compila el Programa de Prevención y Protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección.

i) **Directiva 002 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación y Decreto 1444 de 2022.** Establecen lineamientos para la protección de las personas defensoras de derechos humanos y la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización.

Vacíos del marco vigente

Si bien el ordenamiento reconoce el poder preferente de la Procuraduría y la competencia prevalente de la Contraloría General, ninguna norma prevé su activación cuando quien ejerce el control es amenazado. Su uso es discrecional y no existe un procedimiento para que el funcionario amenazado lo solicite ni un plazo para resolver.

Si bien la Ley 2422 de 2024 fortaleció los recursos de las personerías, no reguló las condiciones de seguridad en que ejercen su función.

Si bien la Unidad Nacional de Protección cuenta con un programa de prevención y protección, este no reconoce de manera expresa el ejercicio del control como factor de riesgo ni fija plazos especiales para quienes lo ejercen.

Si bien existen lineamientos administrativos contra la estigmatización de personas defensoras de derechos humanos, no existe en la ley un deber de los servidores públicos de abstenerse de estigmatizar a quienes ejercen el control, con consecuencias disciplinarias. Ese vacío es relevante, porque los señalamientos públicos de un servidor, sea por atribuir vínculos con grupos armados, por motivos políticos, de género o étnicos, deslegitiman la labor de control y aumentan el riesgo de quien la ejerce.

Por último, no existe un registro público sobre las amenazas contra quienes vigilan la gestión municipal.

V. Contenido del proyecto

El proyecto consta de doce artículos. Los artículos 1 a 4 definen el objeto, el ámbito de aplicación, los conceptos centrales y los principios. Los artículos 5 y 6 garantizan la continuidad del control disciplinario y fiscal: el funcionario amenazado puede solicitar que la Procuraduría o la Contraloría General asuman la actuación, con un plazo de diez días hábiles para decidir. El artículo 7 establece garantías para el control político de los concejales. Los artículos 8 y 9 fijan la atención prioritaria en protección y la reserva de identidad de veedores y denunciantes. El artículo 10 prohíbe a los servidores públicos estigmatizar a quienes ejercen el control, por cualquier motivo, sin limitar la controversia

política. El artículo 11 crea un registro y un informe anual al Congreso, y el artículo 12 establece la vigencia.

El proyecto no crea entidades ni modifica la estructura de la administración o las competencias de los órganos de control. Se limita a activar herramientas existentes cuando una amenaza impide que el control local continúe.

VI. Competencia del Congreso

El Congreso de la República es competente para tramitar esta iniciativa conforme al artículo 114 de la Constitución, que le asigna la función de hacer las leyes; al numeral 23 del artículo 150, que le permite expedir las leyes que rigen el ejercicio de las funciones públicas; al artículo 270, sobre las formas de participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública; al artículo 272, que remite a la ley la reglamentación de la competencia prevalente de la Contraloría General; y al artículo 279, que defiere a la ley la determinación de la estructura y el funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación. Por su materia, el proyecto corresponde a la Comisión Primera Constitucional Permanente.

VII. Impacto fiscal

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto durante el trámite.

La Corte Constitucional ha precisado que esta exigencia constituye un parámetro de racionalidad legislativa y no un poder de veto sobre la actividad del Congreso, y que su cumplimiento corresponde principalmente al Ministerio de Hacienda, que cuenta con los datos y la experticia necesarios para estimar los costos (Sentencias C-911 de 2007 y C-866 de 2010).

El presente proyecto no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios. Las medidas que contiene se ejecutan por entidades existentes y con sus apropiaciones vigentes: la asunción de actuaciones por parte de la Procuraduría y de la Contraloría General se realiza con su planta actual, en ejercicio de competencias que ya tienen, y la atención prioritaria en protección se adelanta dentro del programa existente de la Unidad Nacional de Protección. En consecuencia, no se requiere un análisis de impacto fiscal adicional.

VIII. Conflictos de interés

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se describen las circunstancias que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de esta iniciativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, según el cual existe conflicto de interés cuando la discusión o votación de un proyecto pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Se estima que la discusión y aprobación de este proyecto no configura un beneficio particular, actual y directo a favor de los congresistas, por tratarse de una ley de carácter general. No obstante, podrían valorarse los casos en que un congresista tenga cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro de los grados señalados, que se desempeñen como personeros, contralores territoriales o concejales, o que tengan una actuación de control en curso que pudiera verse afectada por esta ley. En todo caso, corresponde a cada congresista evaluar su situación particular y declarar los impedimentos a que haya lugar.

IX. Referencias

Duque Daza, J. (2020). Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 65*(241), 347-380.

Durand, F. (2019). *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Garay-Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Grupo Método.

Grupo de Investigación Praxis Política, ESAP. (2025). *Captura del Estado y conflicto armado: dinámicas de corrupción y control en los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Putumayo (2020-2025)*. Proyecto de investigación D2_07_2025.

Ragin, C. C. (2008). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. University of Chicago Press.

Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes crimilegales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (55), 25-44.

De la honorable congresista,

ANA LEIDY ERAZO RUIZ
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Pacto Histórico