

**INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA PRIMER DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY No. 011 DE 2024 CÁMARA**

*“Por la cual se reforma el régimen de los registros y permisos para porte y tenencia de  
armas de fuego y se dictan otras disposiciones”*

Bogotá. D.C, 20 octubre de 2025

Honorable Representante  
Presidente Comisión Primera  
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia de archivo al Proyecto de Ley No. 011  
de 2024 Cámara - “Por la cual se reforma el régimen de los registros  
y permisos para porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras  
disposiciones”

En atención a la designación, presentamos INFORME DE PONENCIA NEGATIVA para X  
al proyecto de ley No. 011 de 2024 “Por la cual se reforma el régimen de los registros y  
permisos para porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,

**Sara Forero Fonseca**  
Representante a la Cámara

**Antony Angel Guezguan Cubillos**  
Representante a la Cámara

**Natalia Giselle Castelblanco Gil**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**Laura María Sánchez Ramírez**  
Representante a la Cámara

**Natalia Moreno**  
Representante a la Cámara

**Maylin Martínez**  
Representante a la Cámara

**Daniela Morales**  
Representante a la Cámara

**María Alejandra Granados Ojeda**  
Representante a la Cámara

**Antonia Valencia Valdivieso**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**Samir Saade**  
Representante a la Cámara

**Patricia Medina**  
Representante a la Cámara

- I. **TRÁMITE LEGISLATIVO**
- II. **OBJETO DEL PROYECTO**
- III. **CONTENIDO DE LA INICIATIVA**
- IV. **COMENTARIOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY**
- V. **JUSTIFICACIÓN**
- VI. **CONSIDERACIONES FINALES**
- VII. **PROPOSICIÓN**

## **I. TRÁMITE LEGISLATIVO**

El Proyecto de Ley No. 011 de 2024 Cámara, “Por la cual se reforma el régimen de los registros y permisos para porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones”, tiene como antecedente el Proyecto de Ley 066 de 2020, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 20 de julio de 2020, y publicado en la Gaceta del Congreso No. 649 del 10 de agosto de ese mismo año.

La Comisión Segunda Constitucional Permanente designó como ponentes para primer debate a los Honorables Representantes Jaime Felipe Lozada Polanco y Alejandro Carlos Chacón Camargo. El 2 de octubre de 2020, se radicó el correspondiente informe de ponencia para primer debate, publicado en la Gaceta No. 1079 del 8 de octubre de 2020. Dicho informe fue discutido y aprobado por unanimidad en primer debate el día 28 de octubre de 2020, incorporando una proposición presentada por el Honorable Representante José Vicente Carreño Castro. No obstante, debido a la imposibilidad de cumplir con los términos legales, el proyecto fue archivado.

Posteriormente, la iniciativa fue presentada nuevamente el 31 de julio de 2023. Sin embargo, esta versión fue retirada con el propósito de fortalecer su contenido e incorporar modificaciones sustanciales, producto de observaciones realizadas durante su estudio en la Comisión Segunda y por parte de diversos actores institucionales.

Finalmente, el texto actualizado fue radicado en la presente legislatura, recogiendo los comentarios y aportes surgidos del trámite previo, con el objetivo de reabrir el debate legislativo y avanzar en su discusión, si así lo considera pertinente la Honorable Cámara de Representantes.

## II. OBJETO DEL PROYECTO

El objetivo del presente proyecto de ley es garantizar y proteger el derecho a la seguridad personal de los ciudadanos, mediante la actualización de la normativa sobre registros y permisos para la tenencia y el porte de armas de fuego.

Asimismo, el proyecto de ley define los parámetros bajo los cuales el Gobierno Nacional podrá suspender los permisos de porte y tenencia, en situaciones de emergencia, riesgos para la seguridad pública u otros criterios específicos que justifiquen la necesidad de limitar temporalmente el acceso a las armas.

De esta manera, se busca mantener un equilibrio entre el derecho individual a la seguridad y la preservación del orden público, así como fortalecer las medidas preventivas frente al uso indebido de armas de fuego. En conjunto, estas disposiciones buscan contribuir a una mayor protección de la ciudadanía y a la reducción de la violencia armada en el país.

Si bien el proyecto se propone garantizar la seguridad personal de los ciudadanos, la presente ponencia argumenta que las medidas propuestas, lejos de lograr este fin, resultan desproporcionadas, ineficaces y contrarias a principios constitucionales fundamentales, así como a los compromisos internacionales suscritas por Colombia, comprometiendo gravemente la seguridad colectiva.

## III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto consta de **doce artículos**, incluida la disposición sobre vigencia, distribuidos de la siguiente manera:

- I. **Artículo 1:** Establece el objeto de la ley.
- II. **Artículo 2:** Regula la actualización de los registros de armas de fuego que presenten situaciones particulares, estableciendo una tarifa de un cuarto ( $\frac{1}{4}$ ) de salario mínimo legal mensual vigente, y fijando un plazo de seis (6) meses para su legalización.
- III. **Artículo 3:** Amplía el rango de miembros de la Fuerza Pública autorizados para portar armas, incluyendo a quienes actualmente no se encuentran cobijados por la norma.

- IV. **Artículo 4:** Establece la vigencia de los permisos para tenencia de armas, regulando su duración conforme a los usos autorizados.
- V. **Artículo 5:** Determina la competencia de las autoridades encargadas de la expedición y revalidación de permisos en las diferentes jurisdicciones del país.
- VI. **Artículo 6:** Adiciona un párrafo al artículo 36 del Decreto 2535 de 1993, estableciendo una regla especial para los servicios de vigilancia y seguridad privada en relación con el cambio de dirección de los permisos de tenencia.
- VII. **Artículo 7:** Regula la suspensión general y/o individual de los permisos de porte y tenencia de armas de fuego, y define las condiciones bajo las cuales podrá aplicarse esta medida.
- VIII. **Artículo 8:** Actualiza los requisitos para la venta de explosivos y sus accesorios, fortaleciendo el control sobre estas sustancias.
- IX. **Artículo 9:** Corrige una imprecisión jurídica sobre la imposición de multas por vencimiento de permisos, aclarando su procedencia.
- X. **Artículo 10:** Precisa el tratamiento legal del material decomisado a favor del Estado.
- XI. **Artículo 11:** Autoriza la expedición de permisos sobre armas de fuego que hayan sido entregadas al Estado e ingresadas al almacén correspondiente.
- XII. **Artículo 12:** Dispone sobre la vigencia de la ley y la derogatoria de disposiciones contrarias.

#### IV. COMENTARIOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY

##### a) Análisis jurídico y constitucional

En Colombia, la Corte Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia amplia y consolidada en temas relacionados con el derecho a la vida, la seguridad personal, el monopolio legítimo de las armas por parte del Estado, el test de proporcionalidad, entre otros.

Para el caso concreto, dado que se trata de materias especialmente sensibles como el porte y la tenencia de armas —que afectan de manera directa derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la seguridad—, resulta imprescindible acudir al análisis jurisprudencial para sustentar cualquier decisión legislativa en la materia.

## V. JUSTIFICACIÓN

La presente ponencia negativa se fundamenta en la falta de proporcionalidad del proyecto de ley. En consecuencia, se aplicará un test de proporcionalidad abreviado para demostrar que la reforma al régimen de registros y permisos para el porte y la tenencia de armas de fuego no solo carece de justificación razonable, sino que además sería ineficaz y contraria al deber estatal de garantizar el control y monopolio exclusivo de las armas.

### 1. TEST DE PROPORCIONALIDAD:

- Sustento de la figura:

Gracias al test de proporcionalidad, es posible analizar si una medida legislativa que afecta derechos fundamentales cumple con los estándares constitucionales. Este modelo permite comparar los beneficios que una norma pretende alcanzar frente a los costos o sacrificios que impone a derechos fundamentales. Así, se evalúa si existe una relación razonable de costo-beneficio desde la perspectiva constitucional, orientada a proteger los principios fundamentales del orden jurídico.

El test de proporcionalidad en sentido estricto tiene como propósito evaluar si la restricción de un derecho fundamental por parte de una medida normativa es equivalente a los beneficios que se esperan de ella, o si, por el contrario, la afectación es desproporcionada al representar un daño mayor sobre bienes jurídicos de rango superior. Este modelo de análisis permite ponderar intereses en conflicto, buscando que la medida adoptada se mantenga dentro de los márgenes del ordenamiento constitucional.

Como lo explicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-144 de 2015, con ponencia de la Magistrada Martha SÁCHICA:

*"El test de proporcionalidad en sentido estricto, el cual permite entrar a evaluar o ponderar si la restricción a los derechos fundamentales que genera la medida cuestionada, resulta equivalente a los beneficios que reporta, o sí, por el contrario, ésta resulta desproporcionada al generar una afectación mucho mayor a estos intereses jurídicos de orden superior. En otras palabras, es a partir de este específico modelo de test que resulta posible poner en la balanza los*

*beneficios que una medida tiene la virtualidad de reportar y los costos que su obtención representa, de forma que sea posible evidenciar si ésta se encuentra ajustada al ordenamiento superior al propender por una relación de costo-beneficio que, en general, resulta siendo favorable a los intereses constitucionales en controversia.”*

Este tipo de evaluación es especialmente necesario en contextos como el del presente proyecto de ley, que involucra la regulación del porte y tenencia de armas, una materia que incide directamente sobre derechos tan sensibles como la vida, la integridad personal y la seguridad ciudadana.

Asimismo, es a través de esta sentencia que se establecen los requisitos formales que se deben tener en cuenta por el juez constitucional a la hora de realizar un test de proporcionalidad.

- a. **Idoneidad:** Acción del estado debe ser útil y efectiva para lograr el objetivo. Cualquier medida que limite un derecho fundamental sea útil y adecuada para alcanzar un objetivo constitucional legítimo y urgente. Si una medida no ayuda realmente a lograr ese objetivo, entonces no debería ser aceptada por el orden constitucional.
- b. **Necesidad:** Implica que el Estado sólo puede limitar un derecho si es rotundamente necesario y no hay otro medio menos perjudicial para alcanzar un fin legítimo.
- c. **Test de proporcionalidad en sentido estricto:** Evalúa si los beneficios que genera justifican la gravedad de la restricción a los derechos fundamentales afectados por la idoneidad.

## A) IDONEIDAD

En primer lugar, el artículo 7 del proyecto de ley, que modifica el artículo 41 del Decreto 2535 de 1993, otorga a las autoridades la facultad de suspender los permisos de tenencia y porte de armas. A primera vista, podría entenderse como una cláusula de control; sin embargo, esta medida opera únicamente después de que el riesgo ya se ha creado, pues primero se otorga el permiso —incluso a personas con antecedentes de incumplimiento— y solo posteriormente se evalúa la posible suspensión o decomiso.

El párrafo 1 del mismo artículo 7 detalla las condiciones bajo las cuales el Gobierno Nacional puede suspender de forma general los permisos de porte y tenencia de armas. No obstante, esta disposición no introduce un nuevo mecanismo de control real, ya que simplemente reitera facultades constitucionales ya existentes, sin agregar herramientas

adicionales que fortalezcan la supervisión o restrinjan el acceso indebido a las armas. En consecuencia, no se justifica la necesidad de una nueva ley para establecer una medida que el ordenamiento jurídico ya contempla.

Por su parte, el artículo 1 del proyecto señala que su objeto es “garantizar y proteger el derecho a la seguridad personal de los ciudadanos, actualizando la normativa relativa a los registros y permisos para porte y tenencia de armas de fuego”. Sin embargo, el contenido del articulado no resulta idóneo para alcanzar dicho propósito, pues la simple actualización de trámites y requisitos no garantiza una protección efectiva del derecho a la seguridad personal.

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-339 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), ha señalado con claridad que:

“El derecho a la seguridad personal sólo se puede invocar cuando su titular está sometido a un riesgo extraordinario. Cuando se está en presencia de un riesgo extremo que amenace la vida o la integridad personal, el individuo podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial (...). Por el contrario, cuando la persona está sometida a un riesgo ordinario, en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, esta deberá asumirlo y no podrá exigirle al Estado medidas concretas de protección.”

En concordancia, la Sentencia C-370 de 2006 advierte que *“el uso de la fuerza por parte de particulares solo puede ser tolerado en contextos de inminente amenaza y cuando no exista posibilidad de intervención estatal”*, reafirmando que el porte de armas debe ser una excepción rigurosamente controlada y no una política general de acceso.

A partir de esta jurisprudencia, se evidencia que el proyecto de ley no identifica ni delimita los casos de riesgo extraordinario que justificaría el porte o la tenencia de armas como una medida excepcional. Por el contrario, propone una habilitación generalizada y ordinaria, que permite el acceso sin distinguir si el solicitante realmente enfrenta una amenaza grave o inminente, lo que desvirtúa el fundamento constitucional del derecho a la seguridad personal.

Además, el proyecto contempla que por cada arma se pague únicamente un cuarto del salario mínimo mensual, lo que en la práctica abarata el acceso a armas de fuego y no garantiza un control riguroso de quienes las adquieran. Esta medida reduce el proceso a un trámite meramente económico, sin asegurar que exista una evaluación efectiva de idoneidad, responsabilidad o necesidad real. Por tanto, podría generar más daños de los que busca evitar, en abierta contradicción con su objetivo de “garantizar la seguridad”.

De igual forma, al aumentar la circulación de armas en manos de civiles, el proyecto podría tener un efecto inverso al buscado, incrementando los riesgos para la vida y la integridad de las personas. Diversos estudios, como los realizados por el Small Arms Survey (2022) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2018), han demostrado que la presencia de armas en el hogar eleva considerablemente el riesgo de homicidios y de violencia intrafamiliar. En consecuencia, la medida no resulta útil ni adecuada para reducir la inseguridad ni para garantizar efectivamente el derecho a la vida y a la integridad personal.

En suma, el proyecto de ley no cumple con el requisito de idoneidad, ya que sus mecanismos no contribuyen realmente a garantizar la seguridad personal, sino que introducen una política general de acceso a las armas, contraria al principio de excepcionalidad reconocido por la Corte Constitucional y a la evidencia empírica sobre los efectos nocivos de la proliferación de armas en la sociedad.

## **B) NECESIDAD**

La necesidad es un elemento estructural del juicio de proporcionalidad. Reiteramos, este exige que la medida legislativa que limite derechos fundamentales sea imprescindible para alcanzar un fin imperioso constitucional. Por lo tanto, no basta con que una norma sea útil; debe además probarse que no existen medios alternativos menos lesivos que logren el mismo objetivo con igual o mayor eficacia.

Este proyecto de ley, motivo de la ponencia de archivo, se justifica —como se analizó anteriormente— en la necesidad de fortalecer la seguridad personal de los ciudadanos. Ahora bien, la fundamentación resulta insuficiente desde la mirada constitucional. No demuestra que la ampliación del acceso de civiles a armas sea la única y mejor vía posible para garantizar ese derecho.

Más preocupante aún resulta su presentación en un contexto de violencia estructural que históricamente ha atravesado nuestra nación. El proyecto, al proponer una flexibilización del régimen de permisos, significa reabrir dinámicas de violencia que ya han mostrado su letalidad, desconociendo las lecciones del pasado y el deber estatal de prevenir la repetición de escenarios violentos.

Otro elemento a considerar son los riesgos de corrupción, falsificación de certificados psicológicos y deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento. Nuestro país carece de garantías efectivas para impedir que personas con antecedentes de violencia o con inestabilidad emocional accedan a un arma, o que, en otros casos, el uso de dicha arma se desvíe del propósito autorizado.

La medida propuesta falla categóricamente en el principio de necesidad, pues no solo ignora alternativas menos lesivas, sino que además genera riesgos desproporcionados para grupos vulnerables y desconoce el contexto histórico de violencia de nuestra nación. Esta conclusión se hace especialmente evidente al examinar los siguientes aspectos:

### ***i. Enfoque de género***

En este contexto normativo, donde se busca flexibilizar el régimen de permisos para portar armas en Colombia, el enfoque de género resulta un componente fundamental del análisis. La principal preocupación radica en el potencial de esta medida para agravar la ya crítica situación de violencia de género en el país.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, durante el año 2024 se registraron 872 feminicidios, 684 tentativas y 29 trans-feminicidios. Entre el 1.º de enero y el 31 de mayo de 2025, la cifra ascendió a 352 feminicidios, 217 tentativas y 16 trans-feminicidios (Defensoría del Pueblo, *Informe sobre Violencia Basada en Género*, 2025). Estas cifras, profundamente alarmantes, evidencian vidas truncadas en contextos de violencia estructural, muchas veces perpetradas dentro del hogar y por parte de parejas o exparejas sentimentales.

Colombia, además, presenta altas tasas de violencia intrafamiliar, lo que agrava el riesgo para las mujeres en contextos de convivencia. Según la Defensoría del Pueblo (2025), en 2024 se registraron 16.144 mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, de las cuales 2.363 eran niñas y adolescentes, y 609 pertenecían al colectivo LGBTIQ+. Entre enero y mayo de 2025, se reportaron 7.302 nuevos casos, incluidos 1.026 niñas y adolescentes víctimas y 302 mujeres del colectivo LGBTIQ+. Los departamentos con mayor incidencia son Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca y Boyacá.

En este mismo sentido, los entornos de violencia intrafamiliar pueden ser espacios propicios para otros delitos graves, como los delitos sexuales. Durante 2024 se denunciaron 15.771 delitos sexuales, de los cuales 9.031 tuvieron como víctimas a niñas y adolescentes. En lo corrido de 2025 se han registrado 6.401 denuncias, con 3.479 víctimas menores de edad (Defensoría del Pueblo, *Informe sobre Violencia Sexual*, 2025).

Estos datos demuestran la persistencia de un patrón de violencia de género y sexual que afecta de manera desproporcionada a mujeres, niñas y personas del colectivo LGBTIQ+. Surge entonces un interrogante fundamental: ¿podría una política de flexibilización en el porte de armas aumentar la vulnerabilidad de las mujeres y desalentar la denuncia de hechos violentos? La evidencia empírica sugiere que sí. Estudios internacionales, como los de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2022) y el Small Arms Survey (2022),

advierten que la mayor disponibilidad de armas de fuego incrementa los riesgos de feminicidio y violencia intrafamiliar, en lugar de prevenirlos.

La violencia de género no es impulsiva ni aislada: responde a ciclos de control, humillación, amenazas y agresión que se extienden en el tiempo. En estos contextos, la presencia de un arma de fuego no representa defensa, sino un riesgo para la vida de las mujeres. Una discusión por celos, una ruptura sentimental o un episodio de control puede transformarse en tragedia cuando existe un arma al alcance. De hecho, investigaciones internacionales sostienen que la presencia de un arma en el hogar incrementa hasta cinco veces la probabilidad de que una mujer sea asesinada en una situación de violencia doméstica (Campbell et al., *Homicide and Suicide Risks Associated With Firearms in the Home*, *New England Journal of Medicine*, 2003)<sup>1</sup>

Asimismo, el estudio citado estima que la presencia de un arma en el hogar aumenta en un 41 % el riesgo general de homicidio, y en el caso específico de las mujeres, este riesgo se eleva en un 272 %, lo que refleja su desproporcionada vulnerabilidad frente a la violencia armada doméstica.

Flexibilizar el régimen de permisos, en consecuencia, podría traducirse en una mayor disponibilidad de armas en los hogares, algo especialmente peligroso en un país marcado por el machismo, la impunidad y la débil protección institucional de las víctimas. En lugar de prevenir la violencia, esta medida amplía el riesgo de homicidios cometidos en momentos de impulso o desesperación.

No puede ignorarse, además, que el régimen de permisos es susceptible de manipulación mediante corrupción, falsificación de certificados psicológicos o fallas en la supervisión estatal. Una persona violenta podría obtener fácilmente un permiso tras un examen psicológico superficial. Y, dado que muchas agresiones de género no son denunciadas, es posible que el agresor no tenga antecedentes formales que impidan el acceso al arma, lo que representa un grave riesgo para las mujeres.

A la luz de lo expuesto, la ampliación de permisos para portar armas constituye un riesgo concreto para las mujeres en Colombia, un país donde la violencia de género sigue siendo un problema estructural e insuficientemente atendido por las instituciones. Lejos de ofrecer seguridad, las armas en este contexto incrementan los peligros y perpetúan la desigualdad estructural.

En la Sentencia T-878 de 2014, la Corte Constitucional fue enfática al señalar que:

---

<sup>1</sup> Campbell, J.C. et al. *Homicide and Suicide Risks Associated With Firearms in the Home*. **New England Journal of Medicine**, 2003

“La agresión en contra de una mujer solo se produce cuando la sociedad y el Estado han fallado en su deber de prevención; por tanto, la indiferencia ante tales comportamientos termina por legitimarlos e invisibiliza a la víctima.”

En esa misma decisión, la Corte subrayó que el Estado tiene un deber reforzado de protección frente a las mujeres en situación de violencia estructural, lo cual exige medidas preventivas eficaces y no la delegación de su defensa a mecanismos individuales como el porte de armas.

Complementariamente, desde un enfoque más localizado, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2025) evidencia que en Bogotá el arma más utilizada en los homicidios de mujeres es el arma de fuego (47 %). En los casos de lesiones personales, predominan las armas contundentes (55 %), y en 32 % de los hurtos a mujeres se empleó algún tipo de arma. Estos datos confirman que las armas de fuego constituyen un factor determinante en la violencia contra las mujeres.

## ***ii. Historia de la violencia en Colombia***

Nuestro país, al igual que otros de la región latinoamericana, ha mantenido una regulación restrictiva en materia de porte y tenencia de armas de fuego, en respuesta a sus propias dinámicas históricas y contextos sociales. En el caso colombiano, la violencia ha sido una constante estructural, tanto así que un periodo entero de la historia nacional lleva su nombre. Sin embargo, sería un error atribuir esta tendencia únicamente al carácter o comportamiento del pueblo colombiano; la violencia ha sido, más bien, una consecuencia acumulada de fallas estatales, desigualdades y exclusiones históricas.

Los registros históricos sitúan el inicio de la llamada *época de “La Violencia”* en 1948, tras el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán. Este hecho detonó un levantamiento ciudadano masivo frente a las carencias del Estado y dio paso al uso generalizado de armas por parte de la población civil —pistolas, revólveres y escopetas— para resolver disputas locales y regionales. Posteriormente, durante la década de 1960, surgieron los primeros movimientos guerrilleros, anteccedidos por las guerrillas liberales de los años cincuenta, y con el tiempo aparecieron las autodefensas, en parte como respuesta a dichos grupos. Ambos actores —guerrillas y paramilitares— financiados por el narcotráfico, incrementaron el tráfico y uso de armas, fragmentando el control estatal sobre el monopolio de la fuerza legítima y propiciando una escalada sostenida del conflicto armado interno (Rand Corporation, *Arms Trafficking and Colombia*, 2003).

La proliferación de armas de fuego elevó drásticamente las tasas de homicidio, secuestro y violencia en el país. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística

(DANE), entre las décadas de 1990 y 2010, más del 70 % de las muertes violentas fueron causadas con armas de fuego, lo que refleja su papel determinante en la expansión del conflicto y en la inseguridad cotidiana.

Las consecuencias humanas de este proceso son devastadoras. Según el Registro Único de Víctimas (RUV, 2023), 8.578.124 personas han sido desplazadas forzosamente desde 1985. El Proyecto JEP–CEV–HRDAG calcula 450.664 homicidios relacionados directamente con el conflicto armado entre 1985 y 2018, y estima que el total podría alcanzar hasta 800.000 víctimas. Además, documenta 121.768 casos de desaparición forzada (que podrían ascender a 210.000), 50.770 secuestros entre 1990 y 2018, y 16.238 casos de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes entre 1990 y 2017 (JEP–CEV–HRDAG, *Bases de datos sobre el conflicto armado en Colombia*, 2023).

Estos datos demuestran que la violencia en Colombia no es solo un episodio histórico, sino un fenómeno estructural y persistente. Tal como concluye el estudio de Rand Corporation (2003), la combinación entre inestabilidad política, polarización social y debilidad institucional generó una “carrera armamentista interna”, donde insurgentes, paramilitares y civiles armaron su propia defensa frente a la percepción de un Estado incapaz de garantizar seguridad. En este escenario, la legalización o flexibilización del porte y tenencia de armas civiles podría reactivar dinámicas históricas de violencia y abrir canales hacia el mercado negro, incrementando el riesgo de desvío de armamento hacia actores ilegales.

La respuesta recurrente tanto del Estado como de la sociedad ha sido la violencia. Generación tras generación, Colombia ha desempeñado simultáneamente el papel de víctima y victimario, en una espiral que ha permeado todos los niveles sociales. Como advierte la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), entre 1999 y 2005, el 80 % de los homicidios cometidos en Colombia involucraron armas de fuego. De ese total, el 50 % no estuvo relacionado con el conflicto armado, el 30 % se asoció con problemas de convivencia o intolerancia, y el 20 % restante se atribuyó directamente al conflicto (UNODC, *Global Study on Homicide*, 2007).

Estas cifras confirman que la violencia armada trasciende la guerra y se infiltra en la vida civil, expresando una “cultura de las armas” arraigada en las dinámicas sociales del país. El problema no se limita al enfrentamiento entre Estado y grupos armados, sino que también se manifiesta en las interacciones cotidianas de la ciudadanía, donde el arma de fuego se convierte en un medio de resolución de conflictos.

En consecuencia, la propuesta de flexibilizar el porte y tenencia de armas ignora las lecciones de la historia nacional. Colombia ha pagado un altísimo costo humano y social por la circulación indiscriminada de armas. Promover nuevamente su acceso fácil y generalizado

equivale a desconocer la memoria del conflicto y a reabrir las puertas a patrones de violencia que el país aún no ha superado.

Por lo tanto, este proyecto no cumple el principio de necesidad dado que:

- No acredita que la medida sea indispensable.
- Ignora el contexto y la historia estructural de violencia.
- Genera riesgos desproporcionados para grupos vulnerables, en especial mujeres y niños.

## C) PROPORCIONALIDAD

### 1. Identificación de los derechos en tensión

Derecho favorecido:

De acuerdo con el artículo 1 del proyecto de ley, se busca “garantizar y proteger el derecho a la seguridad personal”, mediante la actualización y regularización de permisos de porte y tenencia de armas.

Derechos restringidos:

Sin embargo, esta medida entra en tensión directa con otros derechos de jerarquía constitucional:

- El derecho a la vida y a la seguridad pública, pilares del Estado Social de Derecho.
- El derecho a la igualdad, en la medida en que el acceso a las armas no se distribuye de forma equitativa, sino que tiende a beneficiar a quienes poseen mayor poder económico o vínculos ilícitos.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-296 de 2005, advirtió con fundamento en evidencia empírica que *“el porte de armas promueve la violencia, agrava los enfrentamientos sociales e introduce un factor de desigualdad en las relaciones entre particulares”*. Esta afirmación pone de relieve que la tenencia generalizada de armas constituye un riesgo estructural para la seguridad colectiva y la equidad social.

### 2. Evaluación de medios y fines

El proyecto propone la regularización de armas con permisos vencidos mediante el pago de una suma equivalente a una fracción del salario mínimo. Tal disposición, aunque presentada

como un mecanismo de seguridad personal, no descarta la adopción de medidas menos lesivas, como el fortalecimiento institucional, la ampliación de la presencia estatal o la creación de estrategias comunitarias de prevención del delito.

La Corte, en la Sentencia C-082 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), reiteró que los permisos para el porte de armas *“solo pueden tener lugar en casos excepcionales, cuando se hayan descartado todas las demás posibilidades de defensa legítima”*. Por tanto, una política general de reactivación o regularización del porte no supera el estándar de necesidad exigido constitucionalmente.

Además, la misma sentencia señala que *“el poder defensivo de las armas sólo se explica en medio de una situación de disuasión en la cual cada una de las partes puede agredir al adversario para causarle la muerte”*. Esto evidencia que no existe un arma “solo para defensa” que no implique un riesgo grave, pues toda arma de fuego tiene un potencial ofensivo latente y una amenaza inherente contra la vida humana.

### **3. Análisis de proporcionalidad en sentido estricto**

A la luz de los artículos 1, 2, 93, 94, 216 y 223 de la Constitución Política, la medida propuesta no supera el examen de proporcionalidad en sentido estricto. Los derechos fundamentales que se ven restringidos —la vida, la seguridad colectiva y la igualdad— sufren una afectación más intensa que cualquier beneficio hipotético en materia de seguridad individual.

Desde la teoría del derecho público (Hobbes, Ferrajoli, Bobbio), el monopolio estatal del uso de la fuerza constituye un principio estructural del Estado de Derecho. Su finalidad es impedir la autotutela y garantizar la protección imparcial de los derechos, evitando que la defensa personal armada se transforme en una fuente de violencia.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-1145 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), fue categórica:

“A la luz de la Constitución resulta francamente imposible hablar de un derecho fundamental o constitucional a comprar, poseer o portar armas [...] las personas que obtienen dicho permiso se hacen acreedoras simplemente a un derecho precario, que puede ser limitado o suspendido en cualquier momento por el Estado.”

En este sentido, la iniciativa legislativa no puede disfrazar una flexibilización del control estatal como si fuera una ampliación de derechos fundamentales, ya que no existe un

derecho a portar armas. Lo que sí existe es una concesión administrativa precaria, sujeta al interés general y al orden público.

#### **4. El monopolio estatal del uso de la fuerza**

La Sentencia C-082 de 2018 reitera que *“el Estado tiene el deber constitucional de proteger la vida de las personas, y por eso se limita la tenencia y el porte de armas”*. La Corte agrega que la desprotección es mayor cuando las personas disponen de armas, y que permitir su uso indiscriminado favorece a los más poderosos o a los grupos criminales, reforzando así las desigualdades estructurales.

El monopolio de la fuerza sólo es constitucionalmente legítimo cuando:

1. Lo ejercen los miembros de la fuerza pública o los servidores legalmente autorizados.
2. Persigue los fines previstos por la Constitución (defensa nacional, mantenimiento del orden público y protección de derechos).
3. Se aplica de manera imperiosa y estrictamente necesaria.
4. Cumple con criterios de proporcionalidad y racionalidad.

El proyecto de ley en cuestión desconoce estos límites, al permitir que los particulares asuman, aunque sea parcialmente, la función de defensa y coerción, lo cual constituye una ruptura con el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho consagrado en 1991.

#### **5. Carácter precario de los permisos de armas**

La Sentencia C-296 de 1995 reafirma que *“la Constitución de 1991 crea un monopolio estatal sobre todas las armas y que el porte o posesión por parte de los particulares depende del permiso estatal correspondiente”*. Por tanto, no existe una propiedad privada originaria sobre las armas, ni puede reconocerse su posesión como un derecho adquirido o fundamental.

De igual forma, en la Sentencia C-77 de 1993, la Corte sostuvo que *“el único que originaria e incondicionalmente puede poseer y portar armas es el Estado. Cualquier otra posesión se deriva de un permiso estatal revocable”*. Este carácter revocable y subordinado confirma que el porte de armas es una excepción administrativa, no un derecho susceptible de ampliación o regularización automática.

## **Marco Constitucional**

El artículo 1 define a Colombia como un Estado Social de Derecho. El artículo 2 impone como fin esencial del Estado asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Ambos principios implican que la seguridad no es un interés privado, sino un derecho colectivo, garantizado por el Estado. Como consecuencia de lo anterior, todas las autoridades están instituidas a proteger a todas las personas en su vida, bienes y libertades.

Los artículos 216 y 223 son aún más explícitos: Sólo el Estado puede organizar la Fuerza Pública y autorizar el uso de armas. Este monopolio del uso legítimo de la fuerza es una garantía institucional contra la violencia privada. Por ello, el control estatal de las armas no es una mera política pública, sino un imperativo de rango constitucional que concreta dicho monopolio legítimo de la violencia en cabeza del Estado. Además, los artículos 93 y 94 incorporan tratados internacionales y derechos inherentes, reforzando la obligación estatal de proteger la vida y la integridad frente a amenazas armadas, sin delegarla a los ciudadanos. En este punto, especialmente se habla del Tratado sobre Comercio de Armas de la ONU.

En suma, la Constitución reserva la fuerza armada al poder público como una herramienta de preservación de la paz, no como una facultad de los individuos. Toda medida legislativa que permita el porte civil de armas generalizado quiebra esta arquitectura constitucional.

## **Proporcionalidad en sentido estricto**

### **1. Afectación a la seguridad colectiva (derecho fundamental reconocido por jurisprudencia)**

El proyecto afecta profundamente la seguridad como bien público. Permitir el porte de armas a civiles desarticula el monopolio legítimo de la violencia, base del pacto social. Thomas Hobbes, en *Leviatán*, advertía que la vida fuera del Estado se caracteriza por el miedo constante: una “guerra de todos contra todos”. El propósito del Estado moderno, entonces, es concentrar en sí mismo el uso de la fuerza para brindar seguridad a todos por igual.

Luigi Ferrajoli, por su parte, señala que el garantismo penal parte de la premisa de que el Estado debe ser el único autorizado para ejercer coerción. Según él, “no debería ser consentido el porte de armas, pues estas solo sirven para matar”. Permitir su tenencia privada no aumenta la seguridad, sino que eleva los riesgos de violencia, arbitrariedad y letalidad social.

Una sociedad armada genera un entorno de desconfianza, donde cada ciudadano se ve forzado a asumir funciones de defensa que corresponden al Estado, erosionando las condiciones mínimas de paz que hacen posible el ejercicio de los demás derechos.

## **2. Afectación a la igualdad (Artículo 13 Constitución Política de Colombia)**

El proyecto también vulnera el principio de igualdad (art. 13 CP). El acceso a armas no es equitativo: depende de capacidades económicas, condiciones físicas y acceso a redes. Legalizar el porte de armas implica que solo ciertos sectores podrán ejercer esa supuesta “defensa”, generando asimetrías materiales en la protección de derechos.

Norberto Bobbio enseña que el Estado de Derecho existe para frenar el poder del más fuerte. Cuando se permite el porte civil de armas, se revive una lógica de poder por la fuerza, donde los más armados imponen su voluntad, y la ley se debilita como reguladora de los conflictos. Esto compromete no solo la igualdad en el acceso a la seguridad, sino la igualdad ante la ley y la dignidad humana.

## **3. Afectación a la Libertad Personal, a la Convivencia y a la Paz (Preámbulo, Artículos 13 y 23 Constitución Política de Colombia)**

El efecto sobre la libertad personal son también significativos. Un entorno donde cualquier ciudadano puede ir armado limita la libertad real de quienes prefieren vivir sin armas. La presencia generalizada de armas coacciona la conducta: se evita confrontar, disentir o circular libremente, por temor a reacciones violentas. Además, las personas pacíficas se ven socialmente presionadas a armarse.

La libertad positiva, vivir sin miedo, elegir un proyecto de vida sin violencia, se ve restringida por la inseguridad institucionalizada. Como explica Hobbes, el Estado nos hace libres porque nos libera del miedo arbitrario. Este proyecto, por el contrario, devuelve la carga de la defensa al ciudadano, desnaturalizando el rol del Estado como garante de la libertad.

## **4. Contexto internacional**

Para un análisis integral del ya comentado articulado, es esencial considerar los compromisos asumidos por Colombia en materia de control y regulación de armas, particularmente a través del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA), así como los estándares desarrollados por la Corte IDH.

Estos instrumentos además de establecer obligaciones de carácter vinculante para prevenir el desvío y la proliferación de armas, también reafirman que el derecho a la

“seguridad personal” impone al Estado un deber positivo de protección institucional, sin que ello pueda interpretarse como una habilitación general para la autodefensa armada. La propuesta legislativa será examinada a la luz de los puntos medulares de la seguridad ciudadana, el monopolio estatal del uso de la fuerza.

### ***i. Seguridad ciudadana***

Para abordar este ítem, es necesario establecer una distinción entre la “seguridad ciudadana”, reconocida por la normativa internacional, y la “seguridad personal” en la que se basa el proyecto de ley. La primera, se concibe como una política pública cuya finalidad es la prevención, el control del delito y de la violencia interpersonal o social, apelando a un enfoque sistémico, preventivo y colectivo; en cambio, la seguridad personal es la expectativa meramente individual de estar libre de amenazas a la propia vida e integridad.

La Corte IDH, en concordancia con esta noción de seguridad ciudadana, ha señalado que los Estados deben adoptar medidas “razonables” para prevenir riesgos estructurales a la vida y a la integridad de las personas (Caso *González y otras vs. México*, párr. 280), y está demostrado que ampliar el acceso a armas para defensa individual, sin controles excepcionales rigurosos, incrementa el riesgo colectivo y socava esa obligación preventiva del Estado. Demostrándonos, que aunque se fundamente el articulado en una figura válida y relevante para la seguridad nacional, prevalece sobre ella la colectividad.

“En muchas regiones, la violencia, la delincuencia y la corrupción impiden que los ciudadanos gocen plenamente de este derecho”. (*Proyecto de Ley 066 de 2020, Cámara de Representantes de Colombia, p. 14*)

Esta premisa contraviene el Tratado sobre el Comercio de Armas (Ley 1782 de 2016), que tiene por objeto según el Artículo 1 “reducir el sufrimiento humano, contribuir a la paz y la seguridad internacionales, y promover la cooperación, la transparencia y la acción responsable de los Estados en el comercio internacional de armas”. Por su parte, el Artículo 7 impone la obligación de denegar cualquier transferencia que implique un riesgo de desviación hacia usos ilícitos o violaciones de derechos humanos; y el Artículo 11 prohíbe autorizar transferencias que pongan en peligro la paz y la seguridad internacional. Al flexibilizar el porte de armas, Colombia incumpliría estos principios y facilitaría la proliferación de armas en escenarios de debilidad institucional.

## *ii. Monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza*

El monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza constituye uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho, al garantizar que el uso de la coacción, cuando resulte necesario y legítimo, sea ejercido exclusivamente por el Estado bajo condiciones estrictamente reguladas, con el fin de preservar el orden público, proteger los derechos humanos y evitar la fragmentación del poder. Esta tesis se encuentra reconocida en instrumentos como el Artículo 26 de la Carta de las Naciones Unidas, que encomienda al Consejo de Seguridad el diseño de un sistema para la regulación de armamentos bajo control estatal, y en el Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, que impone al Estado el deber indelegable de garantizar la seguridad de los ciudadanos y el orden interno.

Así, tanto el mandato internacional de control estatal sobre los armamentos como el deber constitucional de preservar la seguridad interna exigen que el ejercicio de dicha potestad se someta a principios de legalidad y proporcionalidad, evitando que el monopolio de la fuerza se traduzca en una facultad arbitraria. La Corte Constitucional, en la Sentencia **C-867 de 2010**, precisó que la facultad estatal para conceder, suspender o revocar permisos de porte de armas no es un poder absoluto ni arbitrario, sino el ejercicio de una potestad de naturaleza constitucional, guiada por los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad. En palabras de la propia Corte, “[...] si bien se tiene claro la absoluta potestad y control que tiene el Estado sobre el monopolio de las armas, lo que se quiere lograr es que el porte y tenencia de armas sea como regla general permitido y controlado en el territorio”, afirmación que, lejos de justificar una flexibilización generalizada, reafirma que dicho control debe mantenerse bajo una lógica de excepcionalidad y vigilancia intensificada.

Esta posición se refuerza en la jurisprudencia interamericana, especialmente en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* (Corte IDH, 1988), donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que los Estados tienen un deber de diligencia reforzada para prevenir violaciones graves al derecho a la vida, lo cual exige adoptar medidas eficaces y proporcionales ante riesgos previsibles. La regulación de armas, por tanto, no solo implica una atribución normativa, sino una responsabilidad activa del Estado frente al deber de proteger a sus ciudadanos.

Desde esta perspectiva, varios artículos del Proyecto de Ley en discusión entran en abierta contradicción con el principio del monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza:

- El Artículo 2 permite regularizar permisos vencidos mediante el pago de una suma simbólica, sin que se practiquen nuevas evaluaciones de riesgo ni controles técnicos actualizados sobre el arma. Esto convierte el permiso en una mera formalidad administrativa, desdibujando su carácter excepcional. Además, legitima

armas cuya procedencia no ha sido verificada conforme a los estándares actuales, atentando contra los fines del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA), que exige procedimientos rigurosos para evitar el desvío hacia usos ilícitos.

- El Artículo 3, al extender el derecho de porte a exmiembros de la Fuerza Pública sin sanción por vencimiento ni justificación adicional más allá de un certificado médico, grupo selecto de ciudadanos. Esta disposición erosiona el principio de uniformidad del control estatal y fragmenta la titularidad del uso de la fuerza, al trasladarla parcialmente a actores particulares sin vinculación activa con el Estado.
- El Artículo 4 prolonga la vigencia de los permisos de tenencia a diez años y autoriza hasta dos armas por persona natural sin exigir revisiones periódicas de aptitud ni una reevaluación de la necesidad del porte. Tal medida relativiza el control continuo que debe ejercer el Estado, debilitando su capacidad para prevenir desvíos o usos indebidos.
- Artículo 7 autoriza el otorgamiento de permisos “especiales” de porte durante períodos de suspensión general, a solicitud del titular, de alcaldes o gobernadores. Esta disposición no solo debilita el poder central de decisión, sino que fragmenta el ejercicio del control del armamento, permitiendo múltiples excepciones que comprometen la coherencia y eficacia de las medidas preventivas de seguridad pública.

Estas disposiciones no solo merman el control estatal sobre la circulación de armas, sino que promueven un modelo normativo basado en la ampliación del acceso civil al armamento.

Aunque se presentan varios análisis de derecho comparado con otras naciones y el progreso de dichas iniciativas, el examen puede resultar selectivo y contextualizado de manera insuficiente frente a la realidad colombiana. A pesar de que, en diferentes países se exigen requisitos estrictos para el porte y uso de armas, ello no supone una reducción causal o proporcional en la tasa de homicidios y accidentes por armas de fuego. Por todo lo anterior, la flexibilización del mercado legal de armas propuesta en Colombia no ofrece garantías convincentes de que no agravará el problema del mercado ilegal ni explica cómo se evitaría el crucial “punto de desvío”, donde las armas pasan de la legalidad a la clandestinidad.

Agilizar y ampliar el acceso legal no necesariamente elimina la corrupción ni el mercado ilegal, sino que puede multiplicar incentivos para infiltrarse en la criminalidad. Un régimen más amplio de permisos abriría nuevos espacios que propicien conductas delictivas como

soborno, falsificación de certificados médicos, psicológicos o de cursos, así como irregularidades en los controles periódicos.

En este contexto, resulta pertinente abordar la solicitud de opinión consultiva presentada por los Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el propósito de esclarecer las obligaciones de los Estados frente a las actividades de las empresas privadas dedicadas a la fabricación y comercio de armas. Asimismo, se examinan las posturas de distintos expertos internacionales que advierten sobre los impactos de esta industria en los derechos humanos y la necesidad de una regulación estatal efectiva tanto del porte privado como de la producción y comercialización de armas.

La solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Estado mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos planteó una serie de interrogantes cruciales. Este análisis se centrará en la tercera pregunta, la cual aborda las obligaciones de los Estados de prevenir violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal, si estas obligaciones exigen la adopción de medidas para lograr una regulación más estricta sobre la comercialización de armas de fuego, dada la naturaleza inherente y los propósitos de estos productos.

Dentro de la solicitud, la secretaría de relaciones exteriores menciona las regulaciones acerca de las empresas y los derechos humanos. En el 2011 la ONU crea los principios rectores sobre empresas y derechos humanos, en el cual refiere la obligación de empresas de contar con política y procedimientos adecuados para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de su impacto sobre los derechos humanos.

Estos principios con relación al estado tienen tres ejes; (i) el deber de los Estados de proteger ciudadanos frente a abusos de las empresas en su territorio con políticas públicas, instancias judiciales que garanticen el derecho de acción de ciudadanos contra abusos cometidos por empresas, (ii) la debida diligencia de empresas para identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos y (iii) acceso a recursos que permitan una reparación integral, incluyendo que las empresas pueden ser llamadas a rendir cuentas por afectaciones a los derechos humanos por sus actividades.

Conforme a estos principios, cabe la duda de qué incidencia e influencia tienen las empresas en la esfera política y reglamentaria y viceversa. Para responder esta inquietud la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos realizó un documento “*la influencia de las empresas en la esfera política y reglamentaria*” (2011); en este se afirma que hay una responsabilidad de las empresas de proporcionar reparación cuando es

necesario, esto incluye abstenerse de presionar para el cierre de procedimientos estatales judiciales o extrajudiciales en la determinación de su responsabilidad.

El Alto Comisionado ha señalado que los Estados pueden ejercer importantes niveles de influencia sobre el comportamiento de los actores privados, generando efectos extraterritoriales en el disfrute de los derechos humanos mediante mecanismos de regulación, supervisión y rendición de cuentas. Este planteamiento resulta fundamental, pues evidencia que la responsabilidad estatal no se limita a la acción directa de sus agentes, sino que también se proyecta sobre la conducta de particulares cuando el Estado tiene la capacidad de prevenir o corregir posibles afectaciones.

No obstante, es necesario enfatizar que dichos efectos no se circunscriben únicamente al ámbito extraterritorial. En el contexto interno, las decisiones normativas y administrativas adoptadas por los Estados también producen impactos significativos sobre el goce efectivo de los derechos humanos. Este es el caso de las iniciativas legislativas orientadas a regular la posesión y uso de armas de fuego, que con frecuencia se formulan de manera ambigua y sin una estructura de control efectiva.

En particular, el actual proyecto de ley sobre seguridad personal adolece de una seria falta de precisión técnica y normativa. Aunque se presenta como una herramienta para garantizar el derecho a la vida y a la integridad, su redacción vaga delega en procedimientos meramente administrativos cuestiones de alta sensibilidad, como la autorización, retención o supervisión de armas por parte de entidades estatales y particulares. Esta omisión no solo dificulta la rendición de cuentas, sino que abre la puerta a arbitrariedades, vacíos de control y potenciales vulneraciones de derechos fundamentales.

Por ello, más que reforzar la seguridad ciudadana, el proyecto podría debilitar el marco de garantías existentes, al permitir la circulación y retención de armas sin criterios claros de proporcionalidad, transparencia ni supervisión judicial efectiva.

La Comisión Internacional de Juristas (CIJ) y la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), en sus observaciones a la solicitud presentada por el Estado mexicano, señalan que los Estados tienen la obligación internacional de prevenir y garantizar el cese de los abusos a los derechos humanos, incluidos aquellos cometidos por actores no estatales. Además, advierten que la aplicación de normas de responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos resulta especialmente problemática en sectores como la regulación de armas de fuego, donde los Estados no exigen una debida diligencia frente a contextos de graves violaciones, como ocurre en Colombia en el marco del conflicto armado interno.

En este sentido, el actual proyecto de ley sobre seguridad personal parte de un contexto idealizado, ajeno a la realidad de violencia estructural del país. Para que el Estado cumpla eficazmente con su deber de prevención, debe preservar el monopolio legítimo de la fuerza mediante procedimientos rigurosos, permisos estrictamente limitados y una regulación periódica y efectiva. Asimismo, debe mantener su deber positivo de exigir a las entidades empresariales el ejercicio de la debida diligencia en materia de derechos humanos.

Este deber de debida diligencia ha sido reafirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (Sentencia del 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párrs. 117 y 118), al establecer que los Estados deben adoptar medidas razonables para responder a “amenazas previsibles contra la vida” provenientes de personas o entidades privadas cuya conducta no sea directamente imputable al Estado. En aplicación del artículo 2 de la Convención Americana, la Corte también exige la adopción o anulación de la legislación interna que sea necesaria para garantizar el acceso y disfrute efectivo de los derechos reconocidos en dicho instrumento.

En este contexto, el caso de Brasil constituye un ejemplo relevante de cómo la obligación de debida diligencia internacional puede traducirse en políticas públicas efectivas de prevención de la violencia. Resulta particularmente interesante analizar una de las políticas implementadas durante el primer mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, período en el cual se promulgó el Estatuto del Desarme (Ley N.º 10.826 de 2003). A través de esta normativa, el Estado brasileño asumió un compromiso activo con la reducción de los riesgos previsibles contra la vida, adoptando medidas normativas y administrativas orientadas a limitar la circulación de armas de fuego en manos de particulares.

Esta actuación se enmarca en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Brasil, especialmente en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al adecuar su legislación interna para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a la vida, a la integridad personal y a la seguridad. Cabe recordar que Brasil concentraba aproximadamente el 13 % de las muertes por violencia armada en el mundo, lo que evidenciaba la urgencia de adoptar medidas estructurales de control.

De acuerdo con el Mapa de la Violencia de los Municipios Brasileños, elaborado por Waiselfisz (2008), más de medio millón de personas perdieron la vida por homicidios entre 1996 y 2006. El perfil predominante tanto de las víctimas como de los victimarios correspondía a jóvenes de entre 15 y 24 años, residentes en favelas y zonas periféricas de los grandes centros urbanos. El fácil acceso a las armas de fuego, junto con una legislación deficiente y controles ineficaces, agravaba de manera significativa este panorama.

En diciembre de 2003, tras un intenso proceso de concertación entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil, el Congreso Nacional aprobó el Estatuto del Desarme, una legislación que estableció un riguroso control sobre todas las etapas del ciclo de las armas y municiones en el país: desde la producción hasta la destrucción de las armas decomisadas, pasando por los requisitos para su posesión y porte. Con la reglamentación de la ley en 2004, las medidas comenzaron a aplicarse de manera efectiva, y en su primer año de vigencia se estimó que evitó la muerte de aproximadamente cinco mil personas (UNESCO, 2005).

La normativa prohíbe el porte de armas para civiles, aunque contempla siete requisitos estrictos para acceder a la autorización excepcional de porte. Entre ellos destacan: el aumento de la edad mínima de 21 a 25 años, la obligatoriedad de exámenes psicológicos y técnicos de tiro, la acreditación de la necesidad efectiva del arma y la verificación de la ausencia de antecedentes penales. Estas disposiciones representaron un avance sustancial en la política de control de armas en América Latina, orientada a disminuir la violencia armada.

### **Impacto del Estatuto del Desarme en la reducción de homicidios y control del armamento civil en Brasil**

La prohibición del porte de armas para civiles tuvo un impacto determinante en la reducción de los homicidios en Brasil. El mayor rigor en los requisitos para la adquisición de armas de fuego se tradujo en una disminución sostenida de los asesinatos cometidos con este tipo de armas, especialmente durante los primeros años de vigencia del Estatuto del Desarme. Una de las medidas más relevantes fue precisamente la prohibición general del porte de armas para particulares, la cual entró en vigor inmediatamente después de la sanción de la ley. Diversos estudios la identifican como uno de los principales factores responsables de revertir la tendencia ascendente de los homicidios, que había persistido durante trece años consecutivos.

En su primer año de aplicación, el Estatuto generó una reducción del 8 % en los homicidios cometidos con armas de fuego, alcanzando una disminución acumulada del 12 % hacia 2006. Investigaciones de la UNESCO (2005) y del Ministerio de Salud de Brasil (2007) atribuyen este descenso principalmente a la restricción del porte de armas. Con menos personas armadas en las calles, se redujeron los conflictos cotidianos que, en la mayoría de los casos, terminaban en muertes.

Los datos oficiales sobre las concesiones de permisos de porte reflejan el alcance de esta política. En el estado de São Paulo, la Policía Federal registró únicamente 260 permisos de portación entre 2004 y 2006. En Espírito Santo, se otorgaron 346 permisos entre 2006 y

2009, con una tendencia decreciente: 205 en 2006, 77 en 2007, 49 en 2008 y apenas 15 en 2009. A nivel nacional, el número total de permisos de portación concedidos entre enero y diciembre de 2009 fue de solo 1.256 —una cifra notablemente inferior si se compara con los 7.387 permisos registrados en el estado de São Paulo antes de la entrada en vigor del Estatuto (Campos, 2006).

Los resultados también fueron más evidentes en los estados que implementaron mayores niveles de fiscalización y control del porte ilegal. En São Paulo, por ejemplo, los homicidios se redujeron en un 70 % entre 1999 y 2008. Antes de la ley, entre 2000 y 2003, la disminución promedio era del 4 % por trimestre; tras la promulgación del Estatuto, la reducción aumentó a un 18 % por trimestre, evidenciando el impacto directo de la política de desarme.

Por otro lado, los criterios más rigurosos para la compra legal de armas también provocaron una disminución significativa en el número de armas en circulación. El mercado legal de armas sufrió una contracción considerable: según la Asociación Nacional de Propietarios y Comerciantes de Armas, en 2008 las ventas representaban apenas el 10 % del volumen registrado en el año 2000 (Dutra y Weber, 2008). En 2009, la Policía Federal reportó solo 15.927 armas nuevas vendidas legalmente en todo el país.

El informe de la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) sobre el tráfico de armas determinó que las armas originalmente adquiridas de forma legal continuaban siendo la principal fuente de abastecimiento del mercado ilegal: el 47 % de las armas incautadas a criminales habían sido vendidas legalmente (Câmara dos Deputados, 2006). De ello se desprende que reducir el número de armas legales en circulación incide directamente en la disminución del arsenal ilegal disponible para el crimen organizado.

Un estudio posterior, desarrollado por Daniel Cerqueira del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) en colaboración con la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, analizó datos del estado de São Paulo entre 2001 y 2007 y demostró que la reducción del número de armas de fuego —legales e ilegales— tuvo un impacto directo en la disminución de homicidios y suicidios. El investigador concluye que las restricciones en la compra y las medidas de incautación de armas guardan una relación causal con la reducción de la violencia letal.

Finalmente, la escasez de armas en el mercado ilegal también generó un aumento considerable en los precios. En São Paulo, una pistola 9 mm, que antes costaba aproximadamente R\$ 800, pasó a valer R\$ 1.300; mientras que en Río de Janeiro, un fusil que antes se adquiría por US\$ 6.000 alcanzó precios entre US\$ 30.000 y US\$ 40.000, un incremento del 500 % (Destak, 2009). Este fenómeno reafirma el efecto estructural del

Estatuto: al limitar el acceso y encarecer las armas, se reduce tanto la disponibilidad como el incentivo para su adquisición, impactando positivamente en los índices de violencia en el país.

En los periodos de gobierno posteriores, Brasil flexibilizó los requisitos para el porte de armas, lo que ocasionó un incremento en las tasas de homicidios, especialmente en las grandes ciudades. Sin embargo, con el retorno de Luiz Inácio Lula da Silva a la Presidencia, el Estado ha retomado una política de restricción y control inspirada en los principios del Estatuto del Desarme, con el propósito de replicar los resultados positivos obtenidos durante su primera implementación. Estas medidas buscan demostrar que una regulación adecuada y equilibrada del acceso a las armas puede fortalecer la seguridad ciudadana sin recurrir a soluciones extremas, como la generalización del porte de armas entre particulares, que históricamente ha demostrado aumentar la letalidad de la violencia.

### ***iii. El fracaso industrial de Indumil y su incidencia en la flexibilización del porte de armas***

La primera y cuarta pregunta de la Opinión Consultiva presentada por México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos buscan determinar si las actividades de comercialización de armas de fuego, realizadas sin el debido cuidado o con negligencia por parte de empresas privadas, pueden vulnerar los derechos a la vida y a la integridad personal, y si de tales actos u omisiones surge una posible responsabilidad internacional tanto para las empresas como para los Estados que no adoptan medidas adecuadas de prevención, regulación y sanción. Estas interrogantes se inscriben dentro del marco del deber estatal de debida diligencia, conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) y los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos (UN GPs), los cuales exigen a los Estados asegurar que las actividades empresariales no generen riesgos previsibles de violaciones graves a los derechos humanos.

Por tanto, resulta indispensable vincular la situación de la Industria Militar de Colombia (Indumil) con las obligaciones internacionales del Estado en materia de comercio y control de armas. El caso de Indumil revela una falencia estructural: la ausencia de autonomía tecnológica y de soberanía industrial en la producción de armamento, lo cual reduce drásticamente la capacidad del Estado de ejercer un control efectivo sobre la “naturaleza y propósitos” de las armas que circulan incluso en su propia Fuerza Pública. La dependencia de licencias extranjeras para fusiles de uso estándar como el GALIL, cuya licencia expira en 2026, la baja capacidad de producción nacional, y la fabricación de armas incompatibles con el Derecho Internacional Humanitario, demuestran que el Estado no ha consolidado un monopolio real y soberano sobre su industria armamentista.

Desde esta perspectiva, la flexibilización del porte no corrige dicha falla estructural, sino que la profundiza. En lugar de fortalecer la capacidad estatal de supervisión, la norma abre una brecha aún mayor para que el armamento circule bajo controles deficientes, generando un riesgo evidente de desvío hacia usos ilícitos o abusivos.

Sustancialmente, el articulado no resuelve el problema de Indumil; lo agrava, al trasladar a los civiles parte de la carga de un control que el Estado no ha logrado ejercer siquiera sobre su propia producción.

A ello se suma el hecho de que los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos (UN GPs) imponen a los Estados la obligación de proteger contra abusos cometidos por actores privados, mediante regulaciones eficaces que eviten la comercialización negligente o intencional de armamento. En el caso colombiano, si el Estado enfrenta dificultades para controlar a Indumil su propia empresa estatal, resulta poco verosímil que pueda supervisar adecuadamente a un mercado ampliado en mayor medida de particulares armados, más aún cuando se abren vías indirectas de provisión, como donaciones privadas a la Fuerza Pública, que fragmentan la cadena de control.

La experiencia de Indumil no puede desvincularse del debate legislativo actual, pues evidencia que el Estado colombiano carece de la solidez institucional necesaria para garantizar un control integral y efectivo del armamento. Bajo estas condiciones, la flexibilización del porte no solo profundiza dicha debilidad estructural, sino que expone al Estado a responsabilidad internacional por incumplir sus obligaciones de prevención, supervisión y sanción establecidas en la CADH y en el TCA, todo ello cimentado en la afectación de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal.

### **Seguridad como bien público: fundamento constitucional y doctrinal.**

La seguridad, en el marco del Estado Social de Derecho, no puede concebirse como una prerrogativa individual sujeta a la lógica de la autodefensa armada. Por el contrario, constituye un bien público cuya garantía recae exclusivamente en el Estado, mediante instituciones legítimas, mecanismos preventivos y políticas estructurales. Esta concepción ha sido desarrollada tanto por la Corte Constitucional como por la doctrina jurídica contemporánea.

La Corte, en la Sentencia C-296 de 2005, señaló que “el porte de armas por particulares no constituye un derecho fundamental, sino una excepción regulada por el Estado en función

del interés general”. Esta afirmación no sólo delimita el alcance normativo del porte, sino que reafirma que la seguridad no puede ser privatizada ni fragmentada en manos de actores individuales.

Desde la teoría política, autores como Luigi Ferrajoli han advertido que “la seguridad jurídica y personal sólo puede garantizarse mediante el monopolio estatal del uso de la fuerza, bajo condiciones de legalidad y control democrático”. En su obra “Derecho y Razón”, Ferrajoli sostiene que permitir el porte civil de armas equivale a erosionar el principio de igualdad ante la ley, pues se transfiere el poder coercitivo a quien tenga más recursos, más fuerza o más armas.

Asimismo, Norberto Bobbio, en “El futuro de la democracia”, advierte que “la seguridad no puede depender de la capacidad individual de defensa, sino de la eficacia institucional del Estado”. Esta tesis se conecta directamente con el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, que impone al Estado el deber de proteger la vida, bienes y libertades de todos los ciudadanos, sin delegar esa función a particulares.

En el plano internacional, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su Observación General No. 36 sobre el derecho a la vida, establece que los Estados deben adoptar medidas razonables para prevenir amenazas previsibles, lo que incluye limitar el acceso civil a armas de fuego. La seguridad, en este marco, se configura como una obligación estatal de carácter estructural, no como una facultad individual de autodefensa.

Por tanto, el proyecto de ley en discusión, al promover una lógica de seguridad individual armada, contradice el modelo constitucional colombiano, vulnera principios de igualdad material y debilita el pacto social que sustenta la convivencia democrática. La seguridad no puede ser entendida como una mercancía ni como una prerrogativa del más fuerte, sino como un derecho colectivo garantizado por el Estado mediante políticas públicas integrales.

Esta perspectiva refuerza la conclusión de que el proyecto no supera el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, pues sacrifica bienes jurídicos superiores —como la vida, la igualdad y la paz— en favor de una expectativa individual de defensa que no encuentra respaldo constitucional ni doctrinal.

#### **4. Balance final**

La pretendida ganancia del proyecto, una mayor seguridad individual por autodefensa, resulta mínima, incierta y personal, mientras que la afectación de derechos es profunda, estructural y generalizada.

No existe un derecho constitucional al porte de armas, y el Estado ya dispone de mecanismos para otorgar permisos excepcionales en casos específicos. Legalizar su porte en general desvirtúa la función del Estado, crea condiciones para la discriminación material en seguridad y obstaculiza el ejercicio libre y pacífico de la ciudadanía.

Por lo anterior, el proyecto no supera el juicio de proporcionalidad en sentido estricto: la afectación a la seguridad colectiva, la igualdad y la libertad personal supera ampliamente cualquier utilidad posible. Como lo señala Ferrajoli, en una democracia constitucional no hay espacio para la violencia privada legitimada por el derecho.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

En mérito de las consideraciones previamente expuestas, y una vez efectuado un análisis exhaustivo desde las perspectivas constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinal del Proyecto de Ley No. 011 de 2024 Cámara – “Por la cual se reforma el régimen de los registros y permisos para porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones”, los suscritos ponentes presentamos la siguiente proposición:

Del examen sistemático del articulado del proyecto de ley, se concluye que la iniciativa legislativa en comento no supera el juicio de proporcionalidad en sus tres etapas (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto), en tanto que la ampliación del acceso a permisos de porte y tenencia de armas de fuego implica una afectación directa y desproporcionada a bienes jurídicos de superior jerarquía como la vida, la seguridad colectiva, la igualdad material y la paz. Además, se evidencia una vulneración al principio del monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza, consagrado en el artículo 223 de la Constitución Política, y un desconocimiento de los compromisos internacionales asumidos por Colombia, especialmente los derivados del Tratado sobre el Comercio de Armas.

## VII. PROPOSICIÓN

Por lo anterior, **se propone a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el Proyecto de Ley No. 011 de 2024 Cámara**, al considerar que el mismo es abiertamente incompatible con el ordenamiento constitucional vigente, en especial con los principios rectores del Estado Social de Derecho, la protección efectiva de los derechos fundamentales y el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano en materia de control armamentista y prevención de la violencia.