

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1904

Bogotá, D. C., martes, 7 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY ESTATUTARIA NÚMERO 219 DE 2025
CÁMARA**

por medio de la cual se reconoce el derecho a defender derechos y se establecen medidas para el respeto y la garantía de la labor de quienes los defienden - Estatuto de Personas Defensoras de Derechos Humanos.

Bogotá, D. C., 6 de octubre de 2025

Doctor

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Doctora

AMPARO YANETH CALDERÓN

Secretaria Comisión Primera

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 219 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reconoce el derecho a defender derechos y se establecen medidas para el respeto y la garantía de la labor de quienes los defienden - Estatuto de Personas Defensoras de Derechos Humanos.

Cordial saludo:

De conformidad con la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Cámara de Representantes y en cumplimiento de los artículos 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia positiva para primer debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 219 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reconoce el**

derecho a defender derechos y se establecen medidas para el respeto y la garantía de la labor de quienes los defienden - Estatuto de Personas Defensoras de Derechos Humanos.

Atentamente,

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara Bogotá
Ponente Único

**INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY ESTATUTARIA NÚMERO 219 DE 2025
CÁMARA**

por medio de la cual se reconoce el derecho a defender derechos y se establecen medidas para el respeto y la garantía de la labor de quienes los defienden - Estatuto de Personas Defensoras de Derechos Humanos.

En mi calidad de ponente único del proyecto de ley de la referencia, por designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, informada mediante el Oficio número C.P.C.P.3.1-255-2025 del 18 de septiembre de 2025, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes en los siguientes términos:

I. OBJETO

La presente iniciativa tiene por objeto establecer el marco jurídico para el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del

derecho a defender derechos y la prevención de los riesgos y violencias asociados a la labor de defensa de derechos humanos que realizan las personas, sus procesos organizativos y/o comunitarios, conforme a las obligaciones del Estado que se derivan de la Constitución Política y los tratados internacionales.

Así, mediante el presente proyecto se busca, por un lado, reconocer el derecho a defender derechos y exaltar la labor de las personas defensoras de derechos humanos como premisa clave del Estado democrático; y por el otro, consolidar un instrumento que permita articular el marco jurídico de protección y garantía de derechos las personas defensoras de derechos humanos. Lo anterior, con miras a robustecer el entramado normativo existente y hacer frente a la dispersión de normas que existen en favor de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En la Legislatura 2024-2025, el 22 de noviembre de 2024 se radicó el **Proyecto de Ley 324 de 2024**, por medio de la cual se establece el marco jurídico para el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden los derechos humanos y se dictan otras disposiciones, por parte de la Senadora Jael Quiroga Carrillo, acompañada de los Congresistas Gloria Flórez Schneider, Esmeralda Hernández Silva, Richard Fuelantala Delgado, Paulino Riascos Riascos, Iván Name Vásquez, Sandra Jaimes Cruz, Isabel Zuleta López, Catalina Pérez, Robert Daza Guevara, Clara López Obregón, Antonio Correa Jiménez, Aída Avella Esquivel, Imelda Daza Cotes, Aída Quilcué Vivas, Carlos Benavides Mora, Inti Asprilla Reyes, Andrea Padilla Villarraga, María José Pizarro, Ómar Restrepo Correa, Pedro Flórez Porras, Julio César Estrada Cordero, Martha Peralta Epieyú, honorable Representante Carolina Giraldo Botero, Leyla Rincón Trujillo, Gabriel Becerra Yáñez, Eduard Sarmiento Hidalgo, Gildardo Silva, Luis Alberto Albán, Cristóbal Caicedo Angulo, Alirio Uribe Muñoz, Etna Támara Argote, María Fernanda Carrascal Rojas y otros. El proyecto se archivó por falta de trámite.

El Proyecto de Ley 219 de 2025 es de autoría de la Senadora Jael Quiroga Carrillo y contó con el respaldo de los Congresistas Gloria Flórez Schneider, Esmeralda Hernández Silva, Richard Fuelantala Delgado, Paulino Riascos Riascos, Iván Name Vásquez, Sandra Jaimes Cruz, Isabel Zuleta López, Catalina Pérez, Robert Daza Guevara, Clara López Obregón, Antonio Correa Jiménez, Aída Avella Esquivel, Imelda Daza Cotes, Aída Quilcué Vivas, Carlos Benavides Mora, Inti Asprilla Reyes, Andrea Padilla Villarraga, María José Pizarro, Ómar Restrepo Correa, Pedro Flórez Porras, Julio César Estrada Cordero, Martha Peralta Epieyú, y los Representantes Carolina Giraldo Botero, Leyla Rincón Trujillo, Gabriel Becerra Yáñez, Eduard Sarmiento Hidalgo, Gildardo Silva, Luis Alberto Albán, Cristóbal Caicedo Angulo, Alirio Uribe

Muñoz, Etna Támara Argote, María Fernanda Carrascal Rojas y otros. Fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 14 de agosto de 2025, asignándole el número de Proyecto de Ley 219 de 2025 y repartiéndose en la Comisión Primera Constitucional publicándose en *Gaceta del Congreso* número 1623 del 4 de septiembre de 2025.

El 18 de septiembre de 2025 la Secretaría de la Comisión Primera designó como ponente al honorable Representante Alirio Uribe Muñoz.

III. CONTEXTO DE VIOLACIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

La situación de las personas defensoras de derechos humanos ha sido objeto de denuncia, seguimiento y acompañamiento desde hace aproximadamente tres décadas en el país¹. La Corte Constitucional se pronunció por primera vez sobre el estado de cosas inconstitucional en relación con las personas defensoras de derechos humanos en 1998². A nivel internacional, en la agenda de Naciones Unidas se incluyó este tema desde aproximadamente el año 1985, cuando empezó a funcionar el grupo de países, organizaciones de la sociedad civil y personas encargadas de elaborar un informe sobre quienes defienden derechos humanos. Este trabajo concluiría 13 años después con la aprobación, por la Asamblea General de Naciones Unidas de la Declaración sobre Defensores en 1998³. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha expresado la atención y seguimiento a la situación de personas defensoras desde al menos 1997, concretándose el primer informe temático en 2006⁴.

La atención de la situación de las personas defensoras de derechos humanos se ha centrado en la valoración de la seguridad y de las condiciones imperantes en el ejercicio de la labor de defensa, en contraste con las obligaciones de protección y garantía en cabeza del Estado. A este respecto se ha destacado el rol de las personas defensoras de derechos humanos en el fortalecimiento del Estado de Derecho y el sistema democrático, y, por ende, la necesidad de que los Estados cumplan con sus obligaciones de respeto y garantía, incluida la

¹ La primera directiva presidencial emitida expresando respaldo a la labor de la defensa de derechos humanos, dadas las condiciones por las que atravesaban las y los defensores de derechos humanos fue en 1997, cuando se emitió la Directiva Presidencial número 11 donde, entre otros llamados, se hace uno relativo a que se atiendan las solicitudes presentadas por las personas y organizaciones que defienden derechos humanos y a que no se hagan señalamientos en su contra.

² Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-590-98.htm>

³ Disponible en: https://www.coljuristas.org/sala_de_prensa/articulo.php?id=175

⁴ Disponible en: <https://cidh.oas.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>

protección, respecto a los derechos y libertades de quienes se dedican a defender los derechos humanos.

Sin embargo, las personas defensoras de derechos humanos siguen enfrentando condiciones estructurales y sistemáticas de vulneración de sus derechos que implican prácticas de persecución, hostigamiento, violencia física y psicológica, estigmatización, entre otros. Las organizaciones de la sociedad civil han puesto de presente la falta de garantías y condiciones dignas y seguras para el ejercicio de la labor, a pesar de que en Colombia no solo existen normas y políticas en favor de las y los defensores de derechos humanos, incluidas algunas medidas adoptadas mediante el Acuerdo Final para la Paz, así como un conjunto de instituciones, competencias y mecanismos establecidos para responder grave situación que resulta transversal y generalizada.

Desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016, que puso fin al conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), se esperaba una transición hacia un entorno más seguro para quienes defienden los derechos humanos. El acuerdo incluía mecanismos de protección y reconocimiento del trabajo de estos actores como fundamentales para la reconstrucción del tejido social y la consolidación de la paz.

Dentro de los puntos establecidos por las partes, se encuentra el punto 3 denominado Fin del Conflicto, el cual incluye en el numeral 3.4 el acuerdo sobre Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.

Para cumplir con este fin, el acuerdo incluye medidas como el Pacto Político Nacional; la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; la Unidad Especial de Investigación; el Cuerpo Élite en la Policía Nacional; el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y las Medidas de Prevención y Lucha contra la Corrupción.

En el marco del proceso de implementación de los acuerdos, se creó el Programa de Protección Individual y Colectiva de líderes y lideresas de organizaciones movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos⁵ en el desarrollo de lo establecido en el punto 2.1.2.2. y en el marco del punto 3.4: el Programa de Protección para las FARC; el Cuerpo Élite de Policía contra el Crimen

Organizado; el Programa de Seguridad para Comunidades; la Unidad Especial de Investigación dentro de la Fiscalía General de la Nación⁶; el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política⁷, compuesto por la Comisión Nacional de Garantías⁸, la Instancia de Alto Nivel y el Programa de Seguridad y Protección Especializado⁹; el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia¹⁰ y, modificándose el Sistema de Alertas Tempranas y Alerta para la Reacción Rápida¹¹.

Sin embargo, la implementación de los puntos relacionados con la reforma rural integral, la sustitución de cultivos ilícitos y la reintegración de excombatientes ha enfrentado serios obstáculos. La falta de presencia estatal en muchas regiones, así como la aparición de nuevos grupos armados y disidencias de las FARC, ha incrementado los riesgos para quienes defienden derechos y luchan por la protección del territorio y los recursos naturales, y que enfrentan estigmatización y persecución, tanto por actores ilegales, como por algunas instituciones locales¹².

En este contexto, las cifras de violencia contra las personas defensoras de derechos humanos se han incrementado de manera alarmante. Según el Sistema de Información sobre Agresiones a Defensores de Derechos Humanos en Colombia (SIADDHH), entre 2017 y 2022, se registraron más de 1.200 asesinatos de líderes y lideresas sociales y de personas defensoras de derechos humanos, lo que ubica a Colombia como uno de los países más peligrosos del mundo para realizar esta labor¹³. Organizaciones internacionales, como Global Witness y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), han señalado que la incapacidad del Estado para frenar la expansión de economías ilegales y la creciente influencia de actores armados ilegales son factores claves que perpetúan esta violencia. En su informe de 2022, la CIDH destacó la situación crítica en departamentos como Cauca, Nariño y Antioquia, donde se concentra la mayor parte de los homicidios y amenazas¹⁴.

Entre 2022 y 2023, la violencia contra las personas defensoras, procesos organizativos y/o comunitarios defensores de derechos humanos en Colombia presentó un importante incremento, afectando de manera particular a líderes y lideresas

⁵ Decreto número 1581 del 28 de septiembre de 2017, Decreto número 2078 del 7 de diciembre de 2017 y Decreto número 2252 del 29 de diciembre de 2017.

⁶ Decreto Ley 898 del 29 de mayo de 2017.

⁷ Decreto Ley 895 del 29 de mayo de 2017.

⁸ Decreto Ley 154 del 3 de febrero de 2017, declarado exequible por sentencia C-224 de 2017.

⁹ Decreto número 2078 del 7 de diciembre de 2017 y Decreto número 2252 del 29 de diciembre de 2017.

¹⁰ Decreto Ley 885 del 26 de mayo de 2017.

¹¹ Decreto número 2124 del 18 de diciembre de 2017.

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos en Colombia, 2019, disponible en OEA.

¹³ Programa Somos Defensores, Informe Anual 2022: La Sombra de la Impunidad, disponible en su portal web.

¹⁴ Global Witness, Informe Anual 2022: Defensores Ambientales, disponible en Global Witness.

comunales, personas defensoras del medio ambiente y de comunidades étnicas. En el año 2022, se registraron 199 asesinatos, un 25% más que en el año anterior. El 34% de las víctimas fueron líderes y lideresas comunales y el 15% personas defensoras del medio ambiente.

Diversos informes oficiales y de organizaciones de la sociedad civil coinciden en señalar que el contexto electoral de 2023 exacerbó esta violencia, registrándose un aumento del 698% en los incidentes contra personas defensoras en comparación con ciclos electorales anteriores¹⁵. En ese año, solo durante el primer semestre, se reportaron 748 incidentes y 52 asesinatos¹⁶.

Para el año 2024, de conformidad con el Informe Anual del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la ACNUDH recibió 191 alegaciones de homicidios de personas defensoras de derechos humanos, 569 en relación con amenazas y otras afectaciones a los derechos humanos de las personas defensoras y reportó 43 casos de homicidios de líderes y lideresas comunales, siendo este el sector más fuertemente victimizado.

En concordancia con ello, la exprocuradora Margarita Cabello presentó en septiembre de 2024 una alarmante radiografía de la situación de derechos humanos en Colombia que obligó a la adopción de un Índice de Prevención de Riesgos al Liderazgo Social por parte del Ministerio Público.

Según el Observatorio de Derechos Humanos de Indepaz, la violencia contra líderes sociales en Colombia sigue siendo una problemática estructural. El informe más actualizado confirma que desde enero de 2016 hasta el 4 de septiembre de 2025 se han registrado 1.813 asesinatos de líderes, lideresas y defensores de derechos humanos, incluyendo 109 homicidios solo en 2025¹⁷.

En atención a las alarmantes cifras y el subregistro existente, la Fiscal General de la Nación precisó en febrero de este año que Colombia es el país más peligroso para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos. En igual sentido, el informe de Front Line Defenders publicado en el año 2024, posicionó a Colombia como el país más letal pues, de 300 víctimas registradas en 2023 en al menos 28 países, 142 eran colombianas, es decir, el 48% del total.

La organización identificó al menos cuatro causas de violación de derechos a líderes sociales y defensores en la Región, a saber:

1. Los proyectos de energía limpia están siendo desarrollados bajo los mismos modelos de los proyectos extractivos que han afectado los derechos de las comunidades rurales en el pasado.
2. Cuando hay conflictos armados los defensores de derechos humanos son estigmatizados

como resultado del trabajo vital que hacen en este tipo de situaciones.

3. El sector privado y los grupos al margen de la ley utilizan la intimidación y criminalización por medio de largos procesos judiciales.
4. Se etiqueta como terrorismo la defensa a la tierra y el territorio¹⁸.

Todo ello evidencia el déficit en la protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos y los líderes y lideresas sociales, quienes sufren violaciones de derechos de forma persistente, grave y sistemática y son sometidos a condiciones de inseguridad y altísima vulnerabilidad. Ello fue constatado por la Corte Constitucional desde 1998 y ratificado recientemente mediante Sentencia SU-546 de 2023, en la cual se confirmó la grave situación en el goce efectivo de los derechos por parte de la población defensora de derechos humanos, especialmente como consecuencia del conflicto armado y el deficiente cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado.

Adicionalmente, en la providencia se precisó que la violación de derechos de las personas defensoras no solo no ha podido ser mitigada, sino que se ha acentuado a través de los años, siendo la garantía de su vida y seguridad una necesidad urgente e inaplazable.

IV. EL DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO EN RELACIÓN CON SU PROTECCIÓN Y GARANTÍA

Las obligaciones en cabeza del Estado en relación con el respeto y protección de quienes defienden derechos humanos y la garantía del derecho a defender derechos, tienen fundamento en diversos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, los cuales por un lado, demandan la garantía de los derechos y libertades que se han entendido imprescindibles para la materialización misma del derecho a defender derechos y, por el otro, contemplan disposiciones específicas respecto a las personas, procesos organizativos y/o comunitarios defensores de derechos humanos.

Existen mandatos constitucionales, legales e internacionales que protegen la labor de las personas defensoras de derechos humanos, y que en últimas dotan de contenido y exigibilidad el derecho a defender derechos, el cual ostenta un fundamento múltiple y una estructura compleja y supone “*el reconocimiento de múltiples posiciones jurídicas, definitivas y prima facie, que amparan a sus titulares y vinculan a las autoridades y a los particulares. El objetivo final del derecho consiste*

¹⁵ Defensoría del Pueblo, Informe Anual 2022.
¹⁶ Programa Somos Defensores, Informe Anual 2022: La Sombra de la Impunidad.
¹⁷ Disponible en: <https://indepaz.org.co/>

¹⁸ Citado en la entrada “Una vez más: Colombia es el país más peligroso del mundo para los defensores de los derechos humanos” - DeJusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/una-vez-mas-colombia-es-el-pais-mas-peligroso-del-mundo-para-los-defensores-de-los-derechos-humanos/>

*en garantizar un ámbito de actuación seguro y libre para que defensoras y defensores reclamen el respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos”*¹⁹.

Con base en ello, se esbozarán los principales instrumentos jurídicos que cimientan el derecho a defender los derechos humanos, con el fin de aproximarnos a su contenido y las obligaciones que de él devienen.

(i) *Orden jurídico internacional*

La Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en marzo de 1999²⁰, es el primer instrumento jurídico internacional mediante el cual se define y desarrolla el derecho a defender derechos y se enfatiza en el deber de protección de los Estados de conformidad con las obligaciones generales a las cuales se han vinculado jurídicamente.

El artículo 1° de la citada Declaración, dispone que “Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”²¹.

Así mismo, allí se establece que los Estados tienen la obligación de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y, a fin de defenderlos, toda persona tiene derecho a la protección, a la libertad de reunión, a la libertad de asociación, al acceso a los organismos internacionales y a la comunicación con ellos, a la libertad de opinión y expresión, a la protesta, a desarrollar y debatir ideas nuevas sobre derechos humanos, al ejercicio de su profesión u oficio, a contar con recursos eficaces y de acceso a la financiación.

De esta manera, la Declaración reafirma los derechos humanos que resultan indisociables del ejercicio del derecho a defender derechos, y que en su conjunto son imprescindibles para la generación y garantía de un entorno favorable para la labor de defensa y la materialización de derechos. El deber del Estado de proteger los derechos de los defensores y las defensoras no resulta insular, sino que deviene de la responsabilidad y el deber fundamental de cada estado de proteger todos los derechos humanos, de conformidad con lo establecido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Así, la Declaración se fundamenta en todos aquellos instrumentos jurídicos internacionales que

protegen los derechos humanos a la vida, la integridad personal, la libertad de opinión y expresión, de reunión y manifestación, la libre circulación sin distinción alguna, tal y como ocurre en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP), la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Declaración de Viena, la Convención Belem do Pará, entre otros.

La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce los derechos a la vida, la libertad y la seguridad (artículo 3°), a la igualdad (artículo 7°), al acceso a recursos efectivos (artículo 8°), las libertades de pensamiento (artículo 18) y expresión (artículo 19), a la libertad de reunión y asociación pacífica (artículo 20), al trabajo y la libre elección de este (artículo 23) y a que se establezca un orden social en donde los derechos y libertades sean plenamente efectivos (artículo 28).

Adicionalmente, el artículo 2° establece que toda persona tiene los derechos y libertades allí consagrados sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

El PIDCP establece a su vez los derechos a la vida (artículo 6°), a la libertad y la seguridad personales (artículo 9°), a no sufrir injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni ataques ilegales a su honra y reputación (artículo 17), a las libertades de pensamiento y expresión (artículos 19 y 20), a la reunión pacífica y la asociación (artículos 21 y 22).

Ahora bien, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que contiene los derechos civiles y políticos ya enunciados, establece que los Estados tienen la obligación de respeto de los derechos y libertades reconocidos allí y de garantía de su pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción sin discriminación.

Los Estados deben abstenerse de violar los derechos humanos y a su vez, deben actuar con debida diligencia a fin de prevenir, investigar y sancionar la violación de los derechos humanos. De esta manera, en el caso de las personas defensoras:

*“(…) los Estados deben prevenir las violaciones de los derechos de las y los defensores que se encuentren bajo su jurisdicción, tomando medidas legales, judiciales y administrativas, así como cualquier otra medida que asegure el pleno disfrute por parte de los defensores y las defensoras de sus derechos; investigando presuntas violaciones; procesando a los presuntos autores; y otorgando a las y los defensores las reparaciones y las indemnizaciones necesarias”*²².

¹⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 06 de diciembre de 2023. Mag. Ponente José Fernando Reyes Cuartas. Párr. 68.

²⁰ ONU. Asamblea General A/RES/53/144. Ver en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-human-rights-defenders/declaration-human-rights-defenders>

²¹ *Idem*

²² Relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Informe Defensores de Derechos Humanos. 4 de agosto de 2010. A/65/223. Párr. 34.

La CEDAW o Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, dispone que los Estados deben adoptar todas las medidas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (artículo 3°). Ello cobra especial relevancia si tenemos en cuenta que, como se expondrá, el enfoque de derechos humanos de las mujeres y el enfoque de género debe ser transversal, de cara a las particularidades, los impactos y riesgos diferenciados que sufren las mujeres defensoras de derechos humanos.

En este mismo sentido, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer o Convención Belém Do Pará, establece que *“Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”* (artículo 3°) y que toda mujer tiene derecho al reconocimiento y garantía de sus derechos y libertades establecidos en los instrumentos regionales e internacionales (artículo 4°). Adicionalmente, el artículo 5° dispone que:

*“Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos”*²³.

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe o Acuerdo de Escazú, recientemente ratificado por Colombia, establece en su artículo 4° la obligación de los Estados Parte de garantizar “un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección”.

El artículo 9°, por su parte, consagra las obligaciones de (i) garantizar un entorno seguro y propicio para la defensa de derechos humanos en asuntos ambientales libre de amenazas, restricciones e inseguridad, (ii) adoptar de todas las medidas para proteger y promover los derechos de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, y (iii) prevenir, investigar y sancionar los ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores puedan sufrir en el ejercicio de sus derechos.

Ahora bien, a propósito de la Declaraciones de Defensores, en el año 2000 se estableció el mandato de la Relatoría Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos. En el marco de su mandato, la Asamblea General profirió la Resolución número 66/164 del año 2012, relativa a

la promoción de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

Así mismo, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó el 18 de diciembre de 2013 la Resolución número 68/181 sobre la protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer. En ella se pone de presente la discriminación y violencia sistemática y estructural que enfrentan las defensoras de derechos humanos y las personas defensoras de derechos de las mujeres y se exhorta a todos los Estados a que se aplique de forma plena e integral la Declaración sobre Defensores, entre otras cosas, mediante la adopción de medidas prácticas encaminadas a prevenir las amenazas, el acoso y la violencia contra las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer.

Por su parte en la Resolución número 70/161 de la Asamblea General del año 2015, se estableció que “el derecho de toda persona a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin represalias ni temor a estas, es un elemento esencial en la creación y el mantenimiento de las sociedades democráticas, abiertas y sostenibles”²⁴, se insta a reconocer públicamente su labor y se exhorta a respetar, prevenir y garantizar sus derechos así como adoptar medidas concretas para prevenir y erradicar la práctica de detención y encarcelamiento arbitrarios.

La Relatora Especial sobre la situación de los defensores ha presentado más de 40 informes temáticos en los que se reafirman las obligaciones ya enunciadas. Se recuerda en ellos que *“los Estados son los principales responsables de la protección de los defensores de los derechos humanos y sus derechos, y la Relatora Especial desea recordar que ellos deberían mejorar o diseñar programas de protección específicos para los defensores”*²⁵.

En el marco del Sistema Regional, la Organización de Estados Americanos adoptó la Resolución número 1671 de 1999 en la cual se reconoce y respalda la labor de los defensores de derechos humanos y se exhorta a los Estados a continuar brindando garantías para el ejercicio libre de la defensa de derechos humanos.

Así mismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó en el año 2011 la Relatoría sobre la situación de las defensoras y los defensores

²³ Organización de Estados Americanos. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. 1994. Artículo 5°.

²⁴ Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución número 70/161. Los defensores de los derechos humanos en el contexto de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos. 17 de diciembre de 2015.

²⁵ Relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Informe Defensores de Derechos Humanos. 4 de agosto de 2010. A/65/223.

de derechos humanos, la cual publicó en el año 2019 el Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia alertando sobre la grave situación humanitaria y la violencia de orden estructural.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha decantado en su jurisprudencia el derecho autónomo a defender derechos. Sobre su naturaleza autónoma y el contenido esencial del mismo, dispuso en reciente jurisprudencia:

“(...) la Corte, reiterando el objeto y los alcances del derecho bajo estudio, resalta su carácter autónomo, de conformidad con los estándares internacionales y en atención al contenido de la Convención Americana, de la que es factible, por vía de una interpretación evolutiva de sus disposiciones, desprender el reconocimiento de un derecho, propiamente dicho, a defender los derechos humanos (...) el contenido del derecho incorpora la posibilidad efectiva de ejercer libremente, sin limitaciones y sin riesgos de cualquier tipo, distintas actividades y labores dirigidas al impulso, vigilancia, promoción, divulgación, enseñanza, defensa, reclamo o protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas. En consecuencia, la imposición de limitaciones u obstáculos ilegítimos para desarrollar tales actividades de manera libre y segura por parte de las personas defensoras en razón, precisamente, de su condición de tales y de las labores que realizan, puede conllevar la vulneración del derecho”²⁶.

Así mismo, ha reiterado el deber de debida diligencia en cabeza del Estado para prevenir, investigar y sancionar cualquier violación de los derechos de la población defensora de derechos humanos e incluso ha establecido que en este caso las amenazas y agravios son particularmente graves toda vez que tienen impactos de orden individual y colectivo²⁷ y que existe una obligación reforzada de protección. A este respecto señaló que:

“(...) los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que las defensoras y defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor; e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad. Esta protección especial resulta necesaria porque la defensa de los derechos humanos solo puede ejercerse libremente cuando las personas que la realizan no son víctimas de amenazas o de cualquier tipo de agresiones

físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento”²⁸.

Es importante tener en cuenta que la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, estableció que los derechos humanos en su conjunto son universales, indivisibles e interdependientes; de ahí que, por un lado, las obligaciones de protección y garantía por parte de los Estados no admitan duda y, por el otro, la materialización de un derecho exija la garantía correlativa del resto.

Así las cosas, los Estados deben implementar una política integral de prevención, garantía y protección que contemple la participación de las personas defensoras de derechos humanos, los procesos organizativos y/o comunitarios y las organizaciones de la sociedad civil, la adopción de medidas de atención inmediata ante amenazas y riesgos, la creación de un modelo de necesidades de protección diferenciada y de gestión de la información para la prevención y protección, la promoción de la labor de defensa de derechos humanos y la dotación de recursos humanos y financieros para la protección de esta población²⁹.

(ii) Ordenamiento jurídico interno

La Constitución Política reconoce los derechos fundamentales a la vida (artículo 11), la igualdad material (artículo 13), reunión y asociación (artículos 37 y 38) y establece el deber de “Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica” (artículo 95, numeral 4). El Estado Social de Derecho se cimienta en los principios de dignidad humana, democracia participativa y pluralista, prevalencia del interés general e igualdad, entre otros.

En relación con la protección y garantía de los derechos de quienes defienden derechos humanos y las obligaciones y deberes del Estado en la materia, se han adoptado diferentes instrumentos jurídicos entre los que se destacan:

- i) La Ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas en la cual se establece que el Estado dispondrá de especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo como los líderes y las lideresas sociales y las personas defensoras de derechos humanos.
- ii) El Decreto número 4912 de 2011 del Ministerio del Interior, *por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*, el cual prevé como objeto de protección en razón del riesgo a los dirigentes, representantes o

²⁶ Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia. Párr. 977.

²⁷ Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C número 192.

²⁸ Corte IDH. Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Párr. 54

²⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.124.

activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas.

- iii) El Decreto número 898 de 2017, *por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos (...)*, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto.
- iv) El Decreto número 2252 de 2017, *por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*. En esta norma se establece, en virtud del principio de coordinación armónica, que los gobernadores y alcaldes actuarán como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo. De esta manera, se fija que las autoridades locales actuarán como primeros respondientes en la detección de situaciones de riesgo.
- v) El Decreto número 660 de 2018 del Ministerio del Interior, *por el cual se crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios*, adoptando medidas de prevención, superación de la estigmatización, despliegue de seguridad, entre otras.
- vi). Las directivas presidenciales 011 de 1997, 07 de 1999 y 07 de 2023, mediante las cuales se reconoce la labor de las personas defensoras de derechos humanos y se adoptan medidas para su protección.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de la labor de defensa de derechos humanos en el marco del Estado Social de Derecho y el ejercicio de la participación democrática, máxime cuando el país ha atravesado por décadas un fenómeno estructural y sistemático de violencia en el marco del conflicto armado. Adicionalmente, en reciente jurisprudencia se ha reconocido el derecho a defender derechos humanos como derecho autónomo que se vincula directamente con los derechos y garantías fundamentales tutelados en el ordenamiento jurídico interno.

Se ha establecido que el Estado se encuentra obligado a garantizar los derechos a la vida y la seguridad personal de los defensores de derechos humanos, prerrogativas que adquieren una dimensión

especial cuando se trata de personas que “con ocasión de su actividad social o de su pertenencia a ciertos grupos vulnerables, están sometidos a riesgos desproporcionados, como es el caso de los defensores de derechos humanos, minorías étnicas, líderes de oposición y/o minorías políticas”³⁰. A este respecto, en Sentencia de Unificación 020 de 2022 la Corte reiteró el enfoque de seguridad humana como un eje fundamental de la protección y garantía de los derechos de los y las firmantes del Acuerdo de Paz y la población defensora de derechos humanos.

En Auto número 098 de 2013 la Corte resaltó que, en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se encuentra reconocido el derecho a defender derechos como un derecho en sí mismo y que en el marco constitucional colombiano ostenta una doble naturaleza, a saber, (i) una prerrogativa que les facultad para que promuevan, divulguen y exijan el cumplimiento de los derechos humanos, lo que los hace titulares de una protección especial por parte del Estado, y (ii) el deber de defensa que se encuentra expresamente contemplado en el artículo 95 numeral 4 de la Constitución Política.

En este sentido, la Corte reconoce que se trata simultáneamente de un derecho y un deber con arraigo constitucional y reitera en el mismo sentido de la Corte IDH, que las personas defensoras de derechos humanos cuentan con una especial protección en tanto coadyuvan al Estado en la tarea de promoción, respeto, prevención, protección y garantía de los derechos³¹.

Ahora, en las Sentencias T-469 de 2020 y T-111 de 2021, el Tribunal reitera la especial condición de las personas defensoras de derechos humanos y señala que su protección es una obligación inalienable del Estado, que va más allá de los deberes generales que le asisten a este en materia de derechos humanos, pues encarna en sí misma la vigencia del sistema democrático siendo central para materializar el Estado Social de Derecho³².

En reciente jurisprudencia, la Corte Constitucional sentó el reconocimiento del derecho a defender derechos y precisó que su núcleo esencial consiste en la protección de la seguridad personal y comunitaria, por un lado, y el amparo y garantía de las libertades requeridas para el ejercicio de la labor, por el otro. Sobre dichas garantías se definieron dos ejes de protección:

- i) El nivel de la seguridad personal y comunitaria que implica en términos de la Corte “*el derecho tiene por objeto resistir el miedo o temor de emprender la defensa de los derechos. Pretende preservar la inmunidad física y moral de los defensores,*

³⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 6 de diciembre de 2023. Mag. Ponente José Fernando Reyes Cuartas. Párr. 86.

³¹ Corte Constitucional de Colombia. Auto número 098 de 2013. Mg. Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

³² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 469 de 2020. Mg. Ponente. Diana Fajardo Rivera. Párr. 34

de su familia y de las comunidades a las que se integran”.

- ii) El nivel de la tutela de las libertades requeridas para defender derechos. En palabras de la Corte *“el derecho tiene como propósito garantizar las condiciones para que la labor directamente relacionada con la promoción o impulso de los derechos pueda realizarse sin obstáculos”*. Lo cual implica el respeto, protección y garantía de los derechos a la libertad de expresión, asociación, reunión y circulación.

Adicionalmente, se enunciaron como derechos conexos a la actividad el derecho de acceso a la información y de acceso a la administración de justicia para exigir la protección de los derechos (artículos 29 y 229).

La SU-546/23 constituye un avance significativo en la comprensión de las obligaciones del Estado al integrar una perspectiva orgánica sobre el derecho a defender derechos y los deberes y obligaciones que devienen de este en el marco del Estado Social de Derecho; así como en relación con la situación estructural de violación de derechos de quienes defienden derechos humanos.

En dicha Sentencia la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por la grave afectación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos, la cual resulta ser masiva, sistemática y generalizada, tal y como ya se expuso. El Tribunal precisó que ha existido una prolongada omisión imputable a diversas autoridades del Estado en el cumplimiento de las obligaciones para garantizar la efectividad del derecho a defender y que incluso, en relación con la declaratoria de cosas inconstitucional del año 1998, la situación de las y los defensores se ha acentuado³³. De esta manera, concluyó que:

“Aunque existen regulaciones de diferente naturaleza persiste la ausencia de capacidad institucional. Lo anterior considerando (i) que no es posible identificar un instrumento que integre las diferentes dimensiones de una política pública integral y específica cuyos objetivos, medios de acción, instancias de participación y mecanismos de seguimiento sean absolutamente claros. Respecto de los instrumentos previstos para la protección de los derechos es posible constatar fallas relacionadas con (ii) la asignación y ejecución de los esquemas de protección (individuales y colectivos sin atender el enfoque diferencial); (iii) la ineficaz respuesta estatal frente al sistema de alertas tempranas; (iv) la ausencia de articulación de las entidades responsables; (v) los ineficaces procedimientos de investigación y sanción de los delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos; y (vi) la ausencia

*de recursos para enfrentar la grave afectación de derechos”*³⁴.

De ahí que, pese a contar con un entramado jurídico que consagra aquellos instrumentos internacionales que se integran mediante el bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 superior, así como normas propias de derecho interno que prevén prerrogativas en favor de las personas defensoras; la regulación resulta ser dispersa, insuficiente articulada la respuesta de las autoridades y definitivamente ineficaz para cumplir con las obligaciones de protección y garantía, en el marco de la grave y estructural situación que aqueja a esta población.

V. IMPORTANCIA DE ADOPTAR UN MARCO JURÍDICO SOBRE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS EN FAVOR DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

La comprensión fragmentada y descontextualizada de los riesgos a los que se enfrentan quienes defienden derechos humanos, así como la adopción de medidas descoordinadas o desarticuladas por las distintas autoridades, como también la dispersión de marcos normativos y espacios de interlocución y la insuficiente claridad y condiciones en la definición y articulación entre las responsabilidades de nivel nacional y las autoridades locales, redundan en el incumplimiento sistemático y generalizado de las obligaciones del Estado en la materia y, en consecuencia, impide hacer frente a la situación estructural de violación de los derechos y garantías de esta población.

El abordaje parcial de la problemática ha conducido a una respuesta que desnaturaliza la labor de defensa de derechos humanos y desconoce la sistematicidad y transversalidad del fenómeno de violación del derecho a defender derechos el cual impacta en la vigencia misma del sistema democrático y la garantía de las prerrogativas propias del Estado Social de Derecho. La dispersión conlleva acciones desarticuladas y desprovistas de una estrategia integral que tenga en cuenta las causas estructurales de la violencia en contra de las y los defensores de derechos humanos, lo cual redundan en la ineficacia en el cumplimiento de los deberes y obligaciones en cabeza del Estado.

A ese respecto, la Corte Constitucional precisó³⁵:

³⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 6 de diciembre de 2023. Mag. Ponente José Fernando Reyes Cuartas.

³⁵ La Corte señala que el Conpes 4063 de 2021 que establece la política pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social, y el Plan de emergencia para la protección a personas líderes sociales, defensoras de DDHH y firmantes del Acuerdo de Paz, acogido por el Gobierno en el año 2022, no resultan ser instrumentos suficientes para satisfacer dicha necesidad.

Por un lado, el Conpes no fue consultado con las organizaciones, líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos y adicionalmente contiene disposiciones restrictivas que no permiten una respuesta efectiva frente a la vulneración de derechos. Por su parte, el Plan de Emergencia, si bien representa decididos avances, no

³³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 6 de diciembre de 2023. Mag. Ponente José Fernando Reyes Cuartas. Párr. 813.

“En la actualidad, el Estado ha adoptado diferentes instrumentos que buscan proteger la vida y la seguridad de la población líder y defensora de los derechos humanos. Sin embargo, no cuenta con un instrumento que integre las diferentes dimensiones de una política pública integral y específica que satisfaga condiciones mínimas que aseguren su efectividad.

(...)

Las fallas estructurales en el cumplimiento de los deberes del Estado social de derecho se subsumen en la ausencia de capacidad que permita la adecuada articulación entre diferentes entidades públicas para enfrentar y prevenir la violencia contra los defensores y defensoras de derechos humanos; y las limitaciones presupuestales a efectos de garantizar la oferta de la totalidad de medidas de protección de la población afectada.

Dicha incapacidad de articulación está relacionada con (i) la inexistencia de un instrumento que integre las diferentes dimensiones de una política pública integral y específica cuyos objetivos, medios de acción, instancias de participación y mecanismos de seguimiento sean absolutamente claros (...)”³⁶. (Destacado fuera del texto).

Así mismo, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, en su informe de visita a Colombia del año 2018, recomendó que se adoptará e implementará una Política Integral sobre defensores y defensoras de derechos humanos “en aras de reconocer y propiciar su importante labor, así como para garantizar un ambiente seguro para la defensa de los derechos humanos. Dicha política debería proteger a los defensores de amenazas, ataques, asesinatos, desaparición y desplazamiento forzados, violencia de género y reclutamiento de niños y niñas, con un fuerte enfoque en la prevención y mitigación de riesgos”³⁷.

De esta manera, la adopción de una ley que recoja las disposiciones fundamentales a propósito de las obligaciones que tiene el Estado de proteger y garantizar los derechos de quienes defienden derechos humanos y el derecho a defender derechos en sí mismo, en virtud de las disposiciones internacionales y constitucionales y de la especial protección en favor de las personas defensoras, resulta ser un elemento clave para atender y resolver

los vacíos identificados por la Corte Constitucional dando soporte legal al esfuerzo mancomunado del Estado en el robustecimiento de la política pública integral en la materia.

Así, esta iniciativa se propone ser un cuerpo normativo general e integrador o marco que articule las medidas existentes, desarrolle los lineamientos propios de las obligaciones en cabeza del Estado y fortalezca la coordinación y entre las diferentes instituciones con el fin de hacer efectivas las herramientas de protección y garantía de los derechos de las personas defensoras, materializar el derecho a defender derechos y hacer frente al Estado de Cosas Inconstitucional.

Adicionalmente, el 18 de octubre de 2023, la Corte Interamericana de Derechos Humanos profirió la Sentencia Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo vs. Colombia, en la que se halló responsable internacionalmente al Estado colombiano por la violación, entre otros, del derecho a defender derechos y la vulneración de otros derechos y garantías conexas. En dicha decisión la Corte precisó que la defensa de los derechos humanos solo se puede ejercer cuando los defensores y defensoras no son víctimas de amenazas, ni de cualquier tipo de agresión u hostigamiento.

“El Tribunal ha señalado que los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que las personas defensoras ejerzan su función, lo que incluye protegerlas cuando sean objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad, abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad. Así, la jurisprudencia interamericana ha reiterado que la defensa de los derechos humanos solo puede ejercerse libremente cuando las personas que la realizan no son víctimas de amenazas o de cualquier tipo de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento”.

Por su parte, la presente iniciativa satisface algunas de las órdenes proferidas por la Corte IDH en la mencionada sentencia. En concreto, se da cumplimiento a las siguientes órdenes:

1. El Estado diseñará e implementará un sistema de recopilación de datos y cifras vinculadas a los casos de violencia contra las personas defensoras de derechos humanos, en los términos de la Sentencia³⁸.

ha sido adoptado mediante un instrumento vinculante, no establece compromisos de naturaleza presupuestal y no desarrolla un enfoque de derechos en los términos de la jurisprudencia constitucional.

³⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 06 de diciembre de 2023. Mag. Ponente José Fernando Reyes Cuartas.

³⁷ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos. Declaración de Fin de Misión (visita a Colombia). 2018. A/HRC/43/51/Add.1. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/statements/2018/11/end-mission-statement-united-nations-special-rapporteur-situation-human-rights>

³⁸ Sobre el Sistema de Recopilación, la Corte precisó: “resulta útil recolectar información integral sobre la violencia que sufren las personas defensoras de derechos humanos para dimensionar la magnitud real de este fenómeno en el territorio colombiano y, a partir de ello, diseñar las estrategias para prevenir y erradicar nuevos actos de violencia. De esa cuenta, dada la solicitud formulada en este sentido y ante la falta de información por parte de Colombia, el Tribunal dispone que el Estado diseñe e implemente, en un plazo de un año, por medio del organismo público correspondiente, un sistema de recopilación de datos y cifras vinculadas a los casos de violencia con-

- 2. El Estado procederá a la designación oficial de un día para la conmemoración del día de las personas defensoras de derechos humanos, en los términos de la Sentencia³⁹.
- 3. El Estado procederá a la creación de un fondo destinado a la prevención, protección y asistencia a personas defensoras de derechos humanos en situación de riesgo, en los términos de la Sentencia⁴⁰.

tra las personas defensoras de derechos humanos, con el fin de evaluar con precisión y de manera uniforme el tipo, la prevalencia, las tendencias y las pautas de la violencia en su contra, desglosando los datos de manera que sea factible identificar el área territorial en que tuvo lugar el hecho y el ámbito de acción de la víctima en la defensa y promoción de los derechos humanos, debiendo incluir un enfoque diferenciado en lo que atañe a la violencia ejercida contra las mujeres defensoras de derechos humanos, entre otros indicadores que se consideren relevantes para estos efectos. Además, se deberá especificar la cantidad de casos que fueron efectivamente judicializados, identificando el número de acusaciones, condenas y absoluciones, y la naturaleza del hecho bajo juzgamiento. Esta información deberá ser difundida anualmente por el Estado mediante el informe correspondiente, garantizando su acceso a toda la población en general, así como la reserva de los datos personales de las víctimas de violencia”.

39 Sobre la conmemoración, la Corte precisó: “El Tribunal, en atención a las violaciones a derechos humanos constatadas en el presente caso y el impacto que han tenido, como lo solicitaron CAJAR y CEJIL, ordena al Estado disponer la designación oficial para conmemorar, a nivel nacional, el día de las personas defensoras de derechos humanos. Para tales efectos, se requiere al Estado, en la medida de lo posible, tomar en cuenta la propuesta formulada, en el sentido de establecer dicha conmemoración el 9 de septiembre de cada año, “día colombiano de los [d]erechos [h]umanos”, a fin de realizar una conmemoración conjunta. Asimismo, la Corte considera que Colombia debe incluir actividades de difusión de este día nacional en centros educativos públicos. El Estado debe cumplir con esta medida dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de esta Sentencia. La Corte supervisará su cumplimiento durante los dos primeros años de su ejecución”.

40 Sobre el fondo de prevención, protección y asistencia la Corte precisó: “en razón de las violaciones a derechos humanos declaradas en este Fallo y, principalmente, ante la permanente situación de riesgo que afrontan las defensoras y los defensores de derechos humanos en el territorio colombiano, dispone acceder al requerimiento de los representantes, en el sentido de ordenar al Estado que proceda a la creación de un fondo económico destinado a la financiación de programas referidos a la prevención, protección y asistencia a personas defensoras en situación de riesgo con motivo de sus actividades de defensa, protección y promoción de los derechos humanos, así como a la adopción de medidas eficaces de protección para garantizar su seguridad. Este fondo debe considerarse adicional a cualquier otro plan o programa actualmente existente, en cabeza de entidades estatales, dirigido a la protección, asistencia y reparación de las personas defensoras.

La Corte fija, en equidad, el monto de USD \$500,000.00 (quinientos mil dólares de los Estados Unidos de América) para la constitución del referido fondo. A principio

- 4. El Estado garantizará mecanismos adecuados, ágiles, gratuitos y eficaces, para dar trámite y atender, por parte de la autoridad competente las solicitudes de acceso y control de datos personales para asegurar la efectividad del derecho a la autodeterminación informativa⁴¹.

De esta manera, se trata de una iniciativa legislativa que representa la férrea intención del Estado colombiano por dar cumplimiento a las obligaciones del Estado en materia de respeto y garantía del derecho a defender derechos y la labor de defensa de derechos humanos contribuyendo a la superación del ECI declarado por la Corte Constitucional y a la vez acatar la decisión adoptada por la Corte IDH, avanzando en las medidas de justicia, reparación y no repetición adoptadas por el Tribunal en relación con la vulneración de los derechos de las personas defensoras.

Resulta pertinente precisar que, de conformidad con el artículo 68.1 de la CADH, las decisiones adoptadas por la Corte IDH son vinculantes siempre que el Estado sea parte en el litigio; de ahí que se encuentre al margen de toda duda la obligatoriedad

de cada año el Estado deberá reintegrar las cantidades ejecutadas en el año anterior hasta completar nuevamente los USD \$500,000.00. Dicho fondo será administrado por la entidad que designe el Estado. En las decisiones sobre los programas que serán financiados por medio del fondo y la destinación de sus recursos deberán participar dos representantes del Estado, por medio de la autoridad o autoridades que para el efecto sean designadas, así como un representante por cada una de las plataformas de derechos humanos siguientes: a) la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU); b) la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; c) la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia, y d) el Programa Somos Defensores.

La constitución y puesta en funcionamiento del fondo en cuestión deberá ser realizada por el Estado en un período no mayor a un año, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia. El Estado deberá remitir anualmente un informe detallado sobre el estado del fondo, así como sobre las acciones ejecutadas con cargo a este, durante cinco años, a partir de la emisión y remisión a la Corte del informe indicado en el punto resolutivo 39 de este Fallo”.

41 Frente a la autodeterminación informativa la Corte precisó: “la Corte Interamericana reitera que la efectividad del derecho a la autodeterminación informativa exige que los Estados prevean mecanismos o procedimientos adecuados, ágiles, gratuitos y eficaces para dar trámite y atender, por parte de la misma autoridad que administra los datos o por otra institución competente en materia de protección de datos personales o de supervisión (supra párr. 582) , las solicitudes de acceso y control a tales datos, con plazos razonables definidos para su resolución y bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados. Esta exigencia, derivada del deber que establece el artículo 2° de la Convención Americana, en cuanto abarca la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia de los derechos humanos, incluidos procedimientos administrativos apropiados, constituye una garantía esencial para hacer valer y ejercer el derecho”.

de la decisión y la necesidad de dar efectivo cumplimiento a lo dispuesto en dicha instancia.

Finalmente, es clave tener en cuenta que esta iniciativa legislativa supone en sí misma un reconocimiento a la labor de defensa de los derechos humanos y su trascendencia en la consolidación del sistema democrático y el estado de derecho.

El movimiento social, las personas defensoras de derechos humanos, los líderes y lideresas sociales y sus organizaciones, han sufrido por décadas la estigmatización, la persecución y el hostigamiento como resultado del paradigma del enemigo interno instalado en el marco del conflicto armado y las condiciones especiales de vulnerabilidad a las que están sometidos las personas defensoras, especialmente en aquellos territorios en los que impera la acción de grupos al margen de la ley⁴².

De esta manera, el fenómeno de violencia estructural y persecución sistemática exige un esfuerzo por sostener acciones positivas y activas de todas las autoridades para contrarrestar las narrativas de estigmatización que amenazan la labor de las personas defensoras de derechos humanos mediante la dignificación y promoción de su ejercicio, el reconocimiento de la trascendencia de su actividad en régimen democrático y la difusión del respeto y protección de los derechos y garantías de quienes defienden derechos humanos son obligaciones exigibles a todas las autoridades públicas y los terceros.

Esta iniciativa ostenta en sí misma un reconocimiento de la labor de quienes defienden derechos humanos, en tanto rescata el derecho a defender derechos como un eje central del sistema democrático, sin el cual no puede predicarse el Estado Social de Derecho y los principios y garantías constitucionales; y, adicionalmente, adopta medidas pedagógicas concretas que pretenden la difusión de su labor e importancia.

En conclusión, este proyecto de ley resulta pertinente y necesario al menos en relación con cuatro grandes cuestiones:

- (i) Permite abordar de manera integral los distintos aspectos jurídicos, de administración y de gestión pública para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con una problemática estructural respecto a las garantías del reconocimiento y efectivo ejercicio del derecho a defender derechos de cara a la grave, sistemática y generalizada situación de violencia contra las personas, procesos organizativos y/o comunitarios que defienden derechos humanos.
- (ii) Brinda el marco jurídico de articulación de los derechos y garantías de quienes defienden derechos humanos, con las obligaciones del Estado, a fin de contribuir

a la debida comprensión de la relevancia del rol de quienes defienden derechos humanos y los criterios para el efectivo cumplimiento del deber de respeto, garantía, prevención, promoción y protección.

- (iii) Incorpora medidas que fortalecen la capacidad del Estado para el cumplimiento de su deber de respeto y garantía del derecho a defender derechos y la labor de defensa de derechos humanos, dando cumplimiento a las órdenes de la Sentencia de la Corte IDH en el caso Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo vs. Colombia.
- (iv) Formaliza y le da respaldo legal de carácter general al reconocimiento y la dignificación de la labor de defensa de los derechos humanos y el derecho a defender derechos.

VI. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Colombia atraviesa una crisis humanitaria prolongada, caracterizada por la violencia sistemática y letal contra las personas que defienden los derechos humanos. Esta situación no solo representa una tragedia para las víctimas y sus comunidades, sino que también socava los cimientos del Estado Social de Derecho, debilita la democracia y obstaculiza la construcción de una paz duradera.

En respuesta a esta grave situación, se ha radicado un Proyecto de Ley Estatutaria que busca crear un marco jurídico integral para el reconocimiento y la protección de quienes ejercen esta labor fundamental. Su objetivo es construir una medida indispensable y estratégica para el país.

La urgencia de este proyecto de ley se fundamenta en un panorama de violencia alarmante y persistente contra líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos. Lejos de ser un fenómeno aislado, se trata de una crisis estructural reconocida por instancias nacionales e internacionales, que se ha agudizado incluso después de la firma del Acuerdo de Paz de 2016. La evidencia estadística demuestra una tendencia creciente y sistemática de agresiones que exige una respuesta estatal contundente.

Un diagnóstico preciso no es un mero ejercicio estadístico; es el fundamento que evidencia las profundas fallas del marco normativo y de protección actual. La persistencia de patrones de agresión y la alarmante impunidad revelan una crisis estructural que las respuestas fragmentadas del Estado han sido incapaces de contener.

La magnitud de la crisis se refleja en cifras que ilustran un escenario de violencia sostenida:

- **Periodo 2017-2022:** El Sistema de Información sobre Agresiones a Defensores de Derechos Humanos en Colombia (SIADDHH) registró más de **1.200 asesinatos** de líderes y lideresas sociales.
- **Año 2022:** Se reportaron **199 asesinatos**, lo que representó un incremento del 25% en comparación con el año anterior.

⁴² Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectiva de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia.

- **Año 2023:** Durante el ciclo electoral se observó un alarmante aumento del **698% en los incidentes** contra personas defensoras. Solo en el primer semestre se documentaron **52 asesinatos**.
- **Año 2024:** Indepaz reportó **173 asesinatos** a lo largo del año, mientras que el Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo documentó 265 incidentes de violencia, de los cuales **77 fueron asesinatos**, tan solo en el primer semestre.
- **Año 2025:** Al 4 de septiembre, Indepaz ya había registrado el asesinato de **109 líderes sociales y 31 firmantes de paz**.

Estas cifras demuestran que, lejos de disminuir, la violencia letal se ha mantenido en niveles críticos, evidenciando un fracaso en las políticas de prevención y protección existentes.

El asesinato es la manifestación más extrema de la violencia, pero forma parte de un repertorio más amplio de agresiones diseñadas para silenciar, intimidar y desarticular los procesos de defensa de los derechos humanos. El análisis de los patrones de victimización revela una estrategia sistemática de persecución.

- **Amenazas:** Constituyen la modalidad de agresión más recurrente. Su propósito es generar un ambiente de miedo constante que paraliza la labor de defensa, silencia las denuncias y, en muchos casos, provoca el desplazamiento forzado de las personas defensoras y sus familias, despojándolas de sus redes de apoyo y sus territorios.
- **Desaparición forzada:** Esta práctica busca no solo eliminar a la persona defensora, sino también ocultar el crimen y prolongar el terror en sus familias y comunidades. Al negar información sobre el paradero de la víctima, los perpetradores garantizan la impunidad y generan una profunda angustia que desarticula el tejido social.
- **Judicialización y uso arbitrario del derecho penal:** Consiste en la utilización de procesos penales infundados para reprimir y deslegitimar a las personas defensoras. A través de acusaciones falsas de rebelión o vínculos con grupos armados, se busca desgastar su trabajo, minar su credibilidad pública y presentarlas como delincuentes en lugar de protectoras de derechos.
- **Violencia sexual:** Utilizada como un arma de guerra, esta agresión busca humillar, castigar y aterrorizar, con un impacto diferenciado y devastador en las mujeres defensoras. Como se señala en la exposición de motivos del proyecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha advertido que, en el contexto colombiano:

“...a diferencia de las amenazas proferidas contra los hombres, el lenguaje usado en los mensajes

incluye un contenido sexista, los cuales buscarían impedir su participación en los intereses sociales y comunitarios a través de un ataque directo a su condición de ser mujer”.

La violencia física es a menudo precedida y justificada por una violencia simbólica: la estigmatización. Esta práctica funciona como un catalizador que deshumaniza a las personas defensoras y las presenta como objetivos legítimos. En el marco del conflicto armado colombiano, se consolidó la doctrina del “enemigo interno”, que equiparó la defensa de los derechos humanos con la subversión. Calificativos como los citados en el informe para la Comisión de la Verdad, son prueba de esta estrategia:

“[...] ‘cajas de resonancia de la subversión’, ‘brazo desarmado de la subversión’, ‘brazo jurídico de la subversión’, ‘guerrilleros y terroristas vestidos de civil’, ‘mensajeros de la guerrilla’ o ‘colaboradores de la subversión’.”.

Esta narrativa no fue un subproducto accidental del conflicto, sino una estrategia deliberada, promovida desde sectores institucionales y políticos, para deshumanizar a las personas defensoras, aislarlas de la sociedad, restar legitimidad a sus denuncias y justificar la violencia en su contra. Al presentarlas como una amenaza para el Estado o el orden social, se crea un ambiente de permisividad que facilita la violencia por parte de actores tanto legales como ilegales.

La existencia de esta violencia sistemática y de los discursos que la alientan demuestra la incapacidad del marco legal e institucional vigente para contenerla, un fracaso que ha sido reconocido al más alto nivel judicial.

La persistencia de la violencia descrita no es una fatalidad inevitable, sino el resultado directo de un marco normativo e institucional que, a pesar de su aparente amplitud, ha demostrado ser fragmentado, desarticulado e ineficaz. Las fallas estructurales motivaron a la Corte Constitucional a declarar un estado de cosas inconstitucional, un veredicto que confirma la urgencia de la reforma legislativa que se propone.

El problema central que el Proyecto de Ley Estatutaria busca resolver es la existencia de múltiples normas dispersas, decretos y directivas presidenciales que, aunque bien intencionadas, no conforman una política pública integral y coherente.

El punto de quiebre en el diagnóstico del fracaso institucional fue la Sentencia SU-546 de 2023, mediante la cual la Corte Constitucional declaró un Estado de cosas inconstitucional por la vulneración masiva, sistemática y estructural de los derechos de las personas defensoras. Este fallo no es una simple opinión; es el reconocimiento formal por parte del máximo tribunal constitucional de que el Estado ha incumplido de manera prolongada y grave sus obligaciones fundamentales. La Corte identificó fallas estructurales en todos los niveles de la respuesta estatal:

“Aunque existen regulaciones de diferente naturaleza persiste la ausencia de capacidad institucional. Lo anterior considerando (i) que no es posible identificar un instrumento que integre las diferentes dimensiones de una política pública integral y específica cuyos objetivos, medios de acción, instancias de participación y mecanismos de seguimiento sean absolutamente claros. Respecto de los instrumentos previstos para la protección de los derechos es posible constatar fallas relacionadas con (ii) la asignación y ejecución de los esquemas de protección (individuales y colectivos sin atender el enfoque diferencial); (iii) la ineficaz respuesta estatal frente al sistema de alertas tempranas; (iv) la ausencia de articulación de las entidades responsables; (v) los ineficaces procedimientos de investigación y sanción de los delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos; y (vi) la ausencia de recursos para enfrentar la grave afectación de derechos”.

La declaración de cosas inconstitucionales es un mandato directo al Estado para que adopte medidas estructurales y definitivas.

Frente al diagnóstico de una crisis sistemática y un marco institucional fallido, el Proyecto de Ley Estatutaria se presenta no como una norma adicional, sino como un marco jurídico integrador y fundacional. Su diseño está orientado a superar las fallas estructurales identificadas por la Corte Constitucional y los organismos de derechos humanos, creando un sistema coherente, articulado y con obligaciones claras para todas las ramas del poder público.

El proyecto de ley se sustenta sobre pilares conceptuales modernos que buscan transformar la relación del Estado con las personas defensoras y guiar toda la acción institucional.

1. **Reconocimiento y dignificación:** El estatuto eleva el “derecho a defender derechos” a la categoría de derecho autónomo (artículo 4°), dotándolo de contenido y exigibilidad propia. Adicionalmente, la creación de un Día Nacional de Conmemoración (artículo 6°) busca dignificar públicamente esta labor. Estas medidas son un antídoto directo contra la estigmatización, pues envían un mensaje inequívoco desde el Estado: defender derechos es una actividad legítima y esencial para la democracia, no un acto de oposición o subversión.
2. **Enfoques modernos y diferenciados:** La ley incorpora de manera transversal los enfoques de seguridad humana, de género, interseccional, étnico y territorial (artículo 7°). Este es un avance fundamental que responde al fracaso de los enfoques genéricos y no diferenciados del pasado. Al reconocer que el riesgo no es homogéneo, el Estado puede diseñar medidas que atiendan a las vulnerabilidades específicas de cada grupo. Por ejemplo, mientras un esquema genérico

de seguridad puede ignorar las formas particulares de violencia contra las mujeres defensoras, el enfoque de género (artículo 7°, numeral 4) obliga a crear protocolos que identifiquen y respondan directamente a amenazas específicas como la violencia sexual o las intimidaciones dirigidas a sus familias, superando así una omisión histórica en la política de protección.

3. **Obligaciones claras para el Estado:**

El Título IV del proyecto establece un catálogo de obligaciones estatales precisas y exigibles. Destacan la debida diligencia (artículo 10), que obliga a todas las autoridades a actuar de manera pronta y eficaz para prevenir, investigar y sancionar violaciones; la presunción de riesgo (artículo 11), que invierte la carga de la prueba y exige al Estado otorgar medidas de protección inmediatas a quien se identifique como defensor; y el deber de crear entornos seguros (artículo 14), que va más allá de la protección individual y busca transformar las condiciones estructurales que generan la violencia.

Así mismo, el proyecto crea herramientas prácticas y medibles, para asegurar que sus principios y obligaciones se traduzcan en acciones efectivas Sistema de Recopilación de Datos (artículo 26), el Fondo para la Prevención y Protección (artículo 27) y el Mecanismo Tripartito de Seguimiento (artículo 28). La robustez de este marco jurídico interno no solo responde a una necesidad nacional, sino que también alinea a Colombia con las responsabilidades que ha adquirido en el escenario internacional, entre ellas:

- **La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Defensores de los Derechos Humanos (1998):** Es el instrumento fundacional que reconoce el derecho a defender derechos y establece el deber primordial de los Estados de proteger a quienes lo ejercen.
- **La Convención Americana sobre Derechos Humanos:** Obliga al Estado a respetar y garantizar los derechos a la vida, la integridad, la libertad de expresión y de asociación, que son fundamentales para la labor de defensa.
- **El Acuerdo de Escazú:** Recientemente ratificado por Colombia, establece obligaciones específicas para garantizar un entorno seguro y propicio para las personas que defienden el medio ambiente, uno de los grupos más atacados en el país.

Así al adoptar un marco legal integral, Colombia pasa de un reconocimiento formal de estos tratados a su implementación práctica y efectiva.

De manera contundente, el proyecto de ley no solo se alinea con las normas internacionales, sino que responde a órdenes directas y vinculantes

emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la sentencia del caso *Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo vs. Colombia*. Varios de los mecanismos creados por la ley son un cumplimiento literal de las medidas de reparación ordenadas por el tribunal interamericano.

Específicamente, los siguientes artículos del proyecto materializan las órdenes de la Corte IDH:

- **Artículo 26 (Sistema de Recopilación de Datos):** Cumple la orden de diseñar e implementar un sistema para recopilar y analizar datos sobre la violencia contra personas defensoras.
- **Artículo 6° (Día de conmemoración):** Cumple la orden de designar oficialmente un día nacional para conmemorar la labor de las personas defensoras.
- **Artículo 27 (Creación de un Fondo de Prevención y Protección):** Cumple la orden de crear un fondo económico destinado a financiar programas de prevención y protección.

Por consiguiente, la aprobación de la ley es un acto de acatamiento ineludible que sitúa a Colombia en la senda del cumplimiento de sus obligaciones jurídicas internacionales, transformando una condena en una oportunidad de reforma estructural.

Se demuestra de manera concluyente que la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos en Colombia constituye una crisis estructural que el marco normativo e institucional vigente ha fallado en resolver. Este fracaso, confirmado por la declaración de un estado de cosas inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, exige una respuesta estatal de carácter transformador. El Proyecto de Ley Estatutaria se erige como una herramienta jurídica integral, necesaria y estratégica, diseñada para superar la fragmentación y la ineficacia del pasado.

La aprobación de este Estatuto trasciende la protección de un grupo vulnerable; es una inversión fundamental en la salud de la democracia colombiana. Al garantizar el derecho a defender derechos, se protege el pluralismo, se fortalece la participación ciudadana y se asegura la rendición de cuentas del poder público. Asimismo, la ley permite a Colombia cumplir de manera coherente con sus obligaciones internacionales y acatar las órdenes directas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reparando años de omisiones y reforzando su compromiso con el sistema de protección regional. En última instancia, proteger a quien defiende un derecho es proteger el derecho mismo. Una sociedad donde alzar la voz por la tierra, la justicia o la vida es una sentencia de muerte no puede llamarse plenamente democrática. Por tanto, la aprobación de este proyecto de ley no es una opción, sino un imperativo legal, político y moral.

VII. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que establece la obligatoriedad de un análisis del impacto fiscal de las normas, es necesario evaluar las implicaciones fiscales del proyecto de ley destinado a proteger a las personas defensoras de derechos humanos.

Es necesario precisar que los recursos necesarios para su implementación deberán ser incluidos en el Presupuesto General de la Nación y en el Plan Operativo Anual de Inversión correspondiente; y la asignación de recursos deberá ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo para asegurar la sostenibilidad financiera del proyecto, sin que ello impida su adecuada implementación y cumplimiento de los fines propuestos.

Ahora bien, pese a que los mecanismos previstos ya existen o se formulan en el marco de la Política Pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social (CONPES 4063) o la que haga sus veces, se eleva solicitud de concepto técnico ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que especifique el impacto fiscal de la presente iniciativa.

No obstante, como la Corte Constitucional precisó en Sentencia C-490 de 2011, es fundamental recordar que el análisis de impacto fiscal no puede convertirse en un obstáculo para la adopción de disposiciones normativas. La Corte destacó que no es responsabilidad exclusiva del Congreso calcular el impacto fiscal de cada proyecto, y que el Ministerio de Hacienda tiene la capacidad técnica para hacer dicha evaluación y sugerir ajustes que aseguren la viabilidad financiera del proyecto, sin vulnerar la autonomía del Legislativo.

Finalmente, se precisa que la necesidad de estimar el impacto fiscal no debe restringir la facultad del Congreso para legislar, pues tal interpretación otorgaría un poder de veto al Ejecutivo sobre el Legislativo. No obstante, es deber del Gobierno nacional proporcionar una evaluación técnica precisa de las implicaciones fiscales y demostrar, si es necesario, la inviabilidad económica de la propuesta. Por ello, el proyecto de ley puede empezar a surtir el trámite legislativo, a la espera de que sea emitido el concepto respectivo.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso- modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, establece que: “*el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”.

De igual manera, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1° de la Ley

2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista”.

Con base en lo anterior y, de acuerdo al carácter abstracto e impersonal de la norma, en esta iniciativa legislativa no se evidencia que los Congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto, ya que su aplicación es general y no otorga beneficios particulares a ningún grupo específico. La protección de los Derechos Humanos y de las personas defensoras que los promueven es un asunto de interés público y colectivo, que beneficia a toda la sociedad colombiana en su conjunto.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los Congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 ibidem: “*Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones*”.

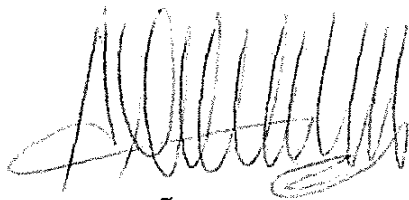
IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

No hay modificaciones al articulado, se mantiene el texto presentado en la radicación.

X. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y solicito a las y los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar **Proyecto de Ley Estatutaria número 219 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se reconoce el derecho a defender derechos y se establecen medidas para el respeto y la garantía de la labor de quienes los defienden – Estatuto de Personas Defensoras de Derechos Humanos, de acuerdo con el texto propuesto.

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Ponente Único

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA
NÚMERO 219 DE 2025 CÁMARA**

por medio de la cual se reconoce el derecho a defender derechos y se establecen medidas para

el respeto y la garantía de la labor de quienes los defienden – estatuto de personas defensoras de derechos humanos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el marco jurídico para el reconocimiento, respeto, garantía, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de defensa de derechos humanos que realizan las personas individual o colectivamente mediante sus procesos organizativos y/o comunitarios, así como la prevención de los riesgos y violencias asociadas a esta, conforme a las obligaciones del Estado.

Artículo 2°. Reconocimiento del Derecho y de la Labor de Quienes Defienden Derechos Humanos. La presente ley reconoce que el derecho a defender derechos y la labor de defensa de derechos humanos que realizan las personas individual o colectivamente mediante sus procesos organizativos y/o comunitarios, en su condición de particulares o de servidores públicos, es esencial para el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y la democracia.

Artículo 3°. Alcance. La presente ley adopta diversas medidas de articulación, coordinación y colaboración entre las autoridades del orden nacional y territorial, de conformidad con las obligaciones del Estado y los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, para hacer efectivo el reconocimiento, respeto, garantía, promoción y protección del derecho a defender derechos y de la labor de quienes defienden derechos humanos individual o colectivamente.

Artículo 4°. Definiciones

- 1. Derecho a defender derechos:** Se configura como un derecho autónomo que pretende garantizar un ámbito de actuación seguro y libre para que las personas defensoras de derechos humanos reclamen el respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos.
- 2. Persona defensora de derechos humanos:** Es toda persona que individual o colectivamente desarrolle acciones de divulgación, educación, denuncia, monitoreo, documentación, promoción, defensa, protección o realización de los derechos humanos en el plano local, regional, nacional o internacional.

Parágrafo. La calidad de persona defensora de derechos humanos, individual o colectiva, está determinada por la naturaleza misma de las actividades que realiza, sin importar si tienen o no vinculación con una institución u organización, si ejercen esas actividades en forma ocasional o

permanente o realizan sus actividades en el plano público o privado.

Artículo 5°. Actividades de Defensa de Derechos Humanos. La defensa de derechos humanos puede incluir, entre otras actividades y acciones, las siguientes:

1. Promover y defender los derechos humanos a través de iniciativas diversas, como la protección al ambiente, el respeto, preservación y restitución del territorio, la participación política o la reivindicación y materialización de los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos;
2. Dirigir, liderar, orientar y/o coordinar procesos colectivos que persigan la defensa y protección de derechos humanos;
3. Exigir la rendición de cuentas en relación con violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario;
4. Denunciar y reclamar, ante distintas instancias nacionales o internacionales, la protección de los derechos humanos y exigencia de supervisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con su respeto, garantía y protección;
5. Movilizar, gestionar y articular acciones y procesos de comunicación entre distintos actores para lograr avances y fortalecer las garantías en materia de derechos humanos;
6. Impulsar y apoyar la formulación e implementación de políticas públicas y mecanismos que brinden las garantías para la materialización de los derechos humanos;
7. Solicitar el acceso a información relacionada con la protección y garantía de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario;
8. Documentar y divulgar información sobre la situación de derechos humanos y las situaciones de riesgo;
9. Promover y realizar pedagogía social que contribuya al conocimiento de los derechos y libertades, los mecanismos de prevención y protección, las instancias responsables de brindar las garantías y toda aquella información que sea útil para la hacer efectiva la aplicación de los marcos jurídicos internos e internacionales que garanticen el respeto y garantía de los derechos humanos;
10. Cualquier otra actividad realizada en procura de la materialización de los derechos humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 6°. Día Nacional de Reconocimiento y Conmemoración del Derecho a Defender Derechos Humanos. Declárese el 24 de marzo de cada año como el Día Nacional para reconocer

y conmemorar el derecho a defender derechos y la labor de las personas defensoras de derechos humanos, en atención al papel fundamental que cumplen en la consolidación del Estado Social de Derecho.

TÍTULO II

ENFOQUES Y PRINCIPIOS

Artículo 7°. Enfoques. Para la aplicación e interpretación de la presente ley, y en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con el derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos, se tendrán en cuenta los siguientes enfoques:

1. **Enfoque de seguridad humana:** Este enfoque permite abordar de forma integral las múltiples causas de la inseguridad y riesgos que enfrentan quienes defienden derechos humanos en su vida personal y comunitaria. Se extiende a la garantía de las condiciones para llevar una vida plena y satisfactoria, libre de necesidades y, al mismo tiempo, libre de discriminaciones, estigmatizaciones y hostigamientos.
- Las autoridades deberán incorporar el enfoque de seguridad humana para la prevención y protección, el cual aborda múltiples causas de inseguridad y riesgos, enfocándose en la intervención temprana y oportuna.
2. **Enfoque de derechos:** Consiste en la protección y garantía de los estándares internacionales de derechos humanos y la promoción de su materialización con base en los principios de universalidad, indivisibilidad, igualdad y no discriminación y participación.
3. **Enfoque de interseccionalidad:** Es una perspectiva que permite conocer la presencia simultánea de dos o más características diferenciales de las personas (pertenencia étnica, género, discapacidad, etapa del ciclo vital, entre otras) que en un contexto histórico, social y cultural determinado incrementan la carga de desigualdad, produciendo experiencias sustantivamente diferentes entre los sujetos.

Con base en este enfoque, las autoridades deben considerar, valorar e incorporar los enfoques diferenciales que concurren en la situación de quien individual o colectivamente defiende los derechos humanos, de acuerdo a las circunstancias de vida, entornos políticos, sociales, económicos, comunitarios o contexto de discriminación, desigualdad, exclusión, estigmatización u otras, donde desarrollan sus actividades o acciones de defensa de derechos humanos.

4. **Enfoque de género y derechos humanos de las mujeres:** Las disposiciones de esta ley parten del reconocimiento de que las mujeres, en el ejercicio individual y colectivo de la defensa de derechos humanos, así como

quienes defienden los derechos humanos de las personas con orientación sexual e identidades diversas, sufren impactos diferenciados en el ejercicio de su labor.

En el cumplimiento de las obligaciones del Estado, todas las autoridades deben considerar las necesidades y afectaciones diferenciadas, incluidas las inequidades y exclusiones que han enfrentado históricamente que caracterizan e incrementan sus riesgos, los de sus núcleos familiares o comunidades, con el fin de garantizar medidas de igualdad sustantiva que hagan efectivo el ejercicio libre de sus derechos y libertades en la labor de defensa de derechos humanos.

En la aplicación de este enfoque se tendrá en cuenta:

- a. La realización de análisis de riesgos que reconozca que las mujeres y personas LGBTIQ+ defensoras enfrentan amenazas específicas como la violencia sexual, las amenazas contra su núcleo familiar y la discriminación de género.
- b. Las autoridades competentes deberán desarrollar protocolos que permitan identificar estos riesgos particulares y adoptar medidas de protección que atiendan a sus necesidades diferenciadas, como el apoyo psicosocial especializado, rutas de atención para casos de violencias basadas en género, el fortalecimiento de sus redes de apoyo y cualquier otra pertinente.
- c. Se promoverá el empoderamiento de las mujeres y personas LGBTIQ+ defensoras a través de formación en liderazgo, seguridad y autoprotección, entre otras.

5. **Enfoque étnico:** Las disposiciones de esta ley parten del reconocimiento de que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras y el pueblo rom han construido su identidad alrededor de principios esenciales para la defensa de la preservación cultural, integridad territorial, reconocimiento y respeto de su autonomía; y que su consideración, permite diferenciar de mejor manera sus necesidades, riesgos y afectaciones.

Todas las autoridades deberán considerar, valorar e incorporar los principios de preservación cultural, integridad territorial, reconocimiento y respeto de su autonomía.

6. **Enfoque territorial:** Todas las autoridades nacionales y territoriales deberán asegurar la efectiva coordinación, articulación o concurrencia, en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas para la materialización del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos, con el fin de que:

- a) Sean consistentes con las dinámicas y prácticas propias de cada territorio según su contexto social, cultural, político, económico y ambiental;
- b) Ponderen razonablemente la situación de los territorios con problemáticas profundas de violencia, con el fin de adoptar medidas reforzadas de articulación interinstitucional que contribuyan a transformarlos y fortalecerlos;
- c) Aseguren la participación efectiva de las personas y procesos organizativos y/o comunitarios defensores de derechos humanos sobre las cuales puedan tener efectos las políticas públicas o medidas.

Artículo 8°. Principios. La interpretación y aplicación de esta ley se hará de conformidad con los siguientes principios:

1. **Pro persona:** Todas las autoridades están obligadas a aplicar el principio pro persona o principio de favorabilidad al interpretar e implementar el presente marco jurídico, así como también todas las normas relacionadas con esta materia, propendiendo por la mayor y más amplia garantía y protección.

Nada de lo dispuesto en esta ley puede entenderse o interpretarse en el sentido de negar o limitar los derechos y libertades reconocidos y garantizados, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución.

2. **Participación democrática:** Todas las autoridades deberán promover y garantizar la participación efectiva y permanente de las personas defensoras, sus procesos organizativos y/o comunitarios, así como reconocerlos como interlocutores que contribuyen al debate democrático.
3. **Integralidad e interdependencia:** Todas las autoridades deberán reconocer que los derechos humanos incluyen los civiles y políticos, así como los económicos, sociales, culturales y ambientales. Este principio deberá aplicarse al momento de valorar, reconocer e implementar medidas de prevención y de protección, cuando sobrevengan situaciones de riesgo, amenaza o vulneración.
4. **Interpretación normativa:** Las disposiciones de la presente ley deberán interpretarse de acuerdo con la Constitución Política, el Bloque de Constitucionalidad, los tratados, convenios o protocolos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Colombia, las recomendaciones y observaciones de los organismos intergubernamentales de derechos humanos y la jurisprudencia constitucional e interamericana.
5. **Progresividad:** Lo dispuesto en esta ley debe interpretarse sin negar o limitar otros derechos y libertades que estén en proceso de

reconocimiento o en búsqueda de ampliación y que sean necesarios para el libre y pleno ejercicio del derecho a defender derechos humanos.

TÍTULO III

DERECHOS Y LIBERTADES

Artículo 9°. *Derechos y libertades para el ejercicio del derecho a defender derechos humanos.* Con el propósito de promover y proteger los derechos humanos, las personas defensoras tienen derecho a:

1. La vida, la dignidad humana y el derecho a vivir en entornos seguros y libres de violencia;
2. Trabajar para promover y proteger los derechos humanos, sin estar expuestas a riesgos o amenazas en razón de su labor;
3. La seguridad personal y comunitaria;
4. La libertad de opinión y de expresión, incluido el derecho a difundir información relativa a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario;
5. Entablar comunicación e informar libremente sobre su actividad y resultados a las organizaciones no gubernamentales, de gobierno e intergubernamentales, así como a la opinión pública y a la ciudadanía a través de cualquier medio sin sufrir obstaculizaciones arbitrarias;
6. Conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información, especialmente en materia de derechos humanos, así como en relación con los mecanismos de protección establecidos;
7. La libertad de asociación y reunión;
8. La participación en los asuntos de su interés incluyendo los espacios de interlocución e incidencia con las autoridades nacionales o territoriales para la materialización de los derechos humanos y de garantías para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos;
9. No ser objeto de detenciones arbitrarias, bajo ninguna circunstancia y defender a quienes hayan sido privados arbitrariamente de la libertad, en particular cuando ello ocurra en razón de su labor de defensa de los derechos humanos;
10. La libre locomoción y circulación;
11. Las garantías y protección judicial, incluido el derecho de acceder a asistencia letrada y a un juicio justo;
12. La verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición en los crímenes cometidos en su contra;
13. El respeto y protección de su intimidad y honra, incluyendo el derecho a no sufrir estigmatizaciones por la labor que realizan;
14. La no discriminación;

15. Solicitar, recibir y emplear recursos, incluidos los de fuentes extranjeras, para el desarrollo de sus actividades y acciones en la defensa de derechos.

16. La autodeterminación informativa, que incluye, al menos, los derechos a conocer qué datos se encuentran registrados en entidades públicas o privadas, solicitar su rectificación, modificación o actualización, así como exigir la eliminación, cancelación o supresión de información.

TÍTULO IV

OBLIGACIONES ESTATALES

Artículo 10. *Debida diligencia.* Será exigible a todas las autoridades del orden nacional y territorial el deber de adoptar aquellas medidas que resulten necesarias para hacer efectivo el derecho a defender derechos y la labor de defensa de derechos humanos. Estas medidas incluirán acciones y estrategias que garanticen la no repetición de las conductas que hayan impedido, obstaculizado o estigmatizado las actividades y acciones de defensa de los derechos humanos.

De igual forma, las autoridades competentes deberán actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar cualquier violación de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos.

Artículo 11. *Presunción de riesgo.* Todas las autoridades del orden nacional y territorial activarán la presunción de riesgo en favor de las personas defensoras de derechos humanos, para lo cual deberán adoptar medidas de protección urgentes, eficaces, oportunas, idóneas y adecuadas fáctica y temporalmente para la protección de su vida, seguridad e integridad.

La presunción del riesgo implica que la autoridad encargada otorgue e implemente de manera inmediata, ante la verificación sumaria de la condición de persona defensora, medidas de protección eficaces, independientemente del riesgo que pueda determinarse. Mientras la autoridad adelanta el procedimiento administrativo para la identificación, análisis y evaluación del riesgo, la persona solicitante y su núcleo familiar tendrán derecho a medidas de protección a su seguridad personal.

Así mismo, en el marco del cumplimiento de las obligaciones generales en cabeza del Estado, la presunción de riesgo deberá tenerse en cuenta en la formulación, implementación y seguimiento de las acciones o medidas adoptadas.

Artículo 12. *Trato digno, respetuoso y en condiciones de igualdad.* Todas las autoridades deben brindar un trato respetuoso a las personas defensoras de derechos humanos, observando los principios de dignidad humana, igualdad y libertad.

Asimismo, todas las autoridades tienen la obligación de adoptar, dentro de sus direccionamientos estratégicos, políticas o planes

sectoriales e institucionales, lineamientos y acciones específicas para erradicar y sancionar discursos estigmatizantes que desconozcan o nieguen la importancia de la defensa de derechos humanos y el rol que desempeñan las personas defensoras en el fortalecimiento de la democracia, el Estado Social de Derecho y la construcción de la paz. Estas acciones deben contribuir a las garantías de no repetición de actos discriminatorios y estigmatizantes que impidan la defensa de los derechos humanos.

Artículo 13. Colaboración armónica y coordinación interinstitucional. Las acciones de respeto, garantía, promoción y protección del derecho a defender derechos deberán ejecutarse de conformidad con los principios de coordinación multinivel de la función pública, bajo presupuestos de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad.

Esta obligación se extenderá a la coordinación entre las autoridades nacionales y territoriales encargadas de los programas, mecanismos y espacios que se han establecido en distintos marcos jurídicos.

Artículo 14. Entornos seguros. Las personas defensoras tienen derecho a ejercer su labor libre de amenazas, estigmatizaciones, restricciones o inseguridad, para lo cual el Estado en su conjunto tiene la obligación de diseñar, formular e implementar políticas, medidas y mecanismos que generen entornos seguros para su labor. Estas políticas, medidas y mecanismos deberán incluir acciones de prevención y garantías de no repetición que remuevan los obstáculos y riesgos a los que se enfrentan las personas defensoras de derechos humanos.

Artículo 15. Participación. En el diseño, formulación e implementación de planes, programas y proyectos para el cumplimiento de las obligaciones que se establecen en esta ley, las autoridades deberán establecer garantizar espacios, canales y mecanismos de participación oportuna, efectiva y adecuada de quienes ejercen el derecho a defender derechos humanos individual o colectivamente.

Artículo 16. Reconocimiento, promoción y prevención. Para el reconocimiento y promoción del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos, así como la prevención de los riesgos y violencias asociados a esta, el Estado en su conjunto, a través de las autoridades del orden nacional y territorial, deberá:

1. Desarrollar programas de pedagogía social e institucional para promover el reconocimiento del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos, en el sentido que se establece en esta ley;
2. Realizar campañas, estrategias y planes que contribuyan a las garantías de no repetición y a la prevención de los riesgos que puedan derivarse del ejercicio de la defensa de derechos humanos, entre ellos, la estigmatización;
3. Fortalecer el ejercicio de la defensa de derechos y brindar formación técnica a las personas defensoras de derechos humanos, facilitando programas que atiendan a sus necesidades y particularidades;

4. Llevar a cabo cualquier otra acción que sea necesaria para garantizar el reconocimiento, respeto, garantía, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos, así como la prevención de los riesgos y violencias asociados a esta.

Artículo 17. Respeto. El Estado en su conjunto está obligado a respetar el derecho a defender derechos, la labor de las personas defensoras y sus procesos organizativos y/o comunitarios. El cumplimiento de esta obligación impone a las autoridades, por un lado, el deber de abstenerse de emitir normas o realizar acciones o declaraciones que interfieran, obstaculicen o impidan el libre ejercicio del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos; y por el otro, el deber de crear las condiciones necesarias para que puedan ejercer su labor en ambientes seguros.

Artículo 18. Garantías de no repetición. En el marco de las garantías de no repetición, el Estado deberá adoptar e implementar medidas y acciones para impedir la vulneración de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos. Como consecuencia, las autoridades deberán garantizar:

1. La investigación, juzgamiento y sanción de todas las conductas de actores públicos y privados que agredan, impidan, obstaculicen, persigan, amenacen, estigmaticen y violenten las actividades de defensa de derechos, contribuyendo a las garantías de no repetición de actos de violencia, deslegitimación, persecución y amenaza que impidan o limiten el ejercicio legítimo del derecho a defender derechos;

2. Las investigaciones deben ser conducidas con la debida diligencia asegurando que sean prontas, exhaustivas, efectivas, independientes e imparciales, orientadas al esclarecimiento de los hechos y establecimiento de responsabilidades tanto de los autores mediatos como inmediatos. Estas investigaciones deben incluir y valorar la condición de persona defensora de derechos humanos, las situaciones de riesgos o vulneración ocurridas previamente, identificar los contextos de violaciones sistemáticas al Derecho Internacional de los Derechos Humanos hacer un relacionamiento de casos con el fin de identificar y dismantelar las estructuras criminales que generan la violencia, así como los patrones de conducta de los distintos actores, oficiales o irregulares, en la violación del derecho a defender derechos;

3. Las investigaciones deberán asegurar el restablecimiento, si es posible, de los derechos conculcados y la reparación integral por los daños producidos con las violaciones cometidas.

4. La adopción de cualquier otra medida necesaria para prevenir la repetición de actos de violencia contra personas defensoras de derechos humanos, incluyendo acciones que transformen las causas estructurales que facilitan estas agresiones.

Artículo 19. Protección. El Estado tiene el deber reforzado de brindar garantías y protección a quienes defienden derechos humanos. En consecuencia, las autoridades deberán actuar de manera oportuna, diligente y eficaz para prevenir riesgos, amenazas, ataques o situaciones de vulnerabilidad que obstruyan o

impidan el ejercicio del derecho a defender derechos y las actividades de quienes ejercen este derecho.

Parágrafo 1º. El deber de protección debe extenderse a los familiares de las personas que defienden derechos humanos, en los casos en que corresponda.

Parágrafo 2º. Las autoridades deben impulsar y privilegiar medidas de protección colectiva para comunidades y colectivos que se encuentran en situación de riesgo, buscando una intervención integral, articulada e interinstitucional frente a las causas estructurales y mediatas que generan el riesgo para las personas defensoras y las comunidades de las que forman parte.

TÍTULO V SANCIONES

Artículo 20. Sanciones. El incumplimiento de las obligaciones dispuestas en esta Ley acarreará las sanciones de orden penal y disciplinario a las que haya lugar de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Colombiano y el Código General Disciplinario y las demás disposiciones que regulen la materia.

Artículo 21. Facultades de Control del Ministerio Público. En el marco de las funciones de prevención y control, el Ministerio Público asegurará el seguimiento y cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley.

TÍTULO VI MECANISMOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y PARTICIPACIÓN

Artículo 22. Medidas pedagógicas para la promoción de la labor de defensa de derechos humanos. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior junto con el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la Política Pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social o la que haga sus veces, y con la participación de las personas defensoras de derechos humanos, realizará campañas comunicativas y pedagógicas, con el fin de promover el reconocimiento, respeto, garantía, promoción y protección del derecho y de la labor de quienes defienden derechos humanos, resaltando su contribución al fortalecimiento del Estado Social de Derecho, la democracia y la construcción de paz.

Artículo 23. Fortalecimiento de la formación de servidores y servidoras públicas. Las capacitaciones y la formación de inducción y reinducción de las personas que sean servidores públicos en todas las entidades y niveles del Estado, deberán incluir programas y/o módulos sobre derechos humanos y la labor de defensa de derechos humanos en el marco del derecho autónomo a defender derechos.

Artículo 24. Mecanismos de participación, coordinación y concertación. El Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales asegurarán y harán efectivos espacios de interlocución y articulación con las personas defensoras de derechos humanos, bajo criterios de racionalidad, coherencia y eficacia de los espacios y esfuerzos institucionales.

En consecuencia, las autoridades deben fortalecer, activar y/o ampliar, cuando corresponda, los mecanismos ya existentes, incluidos el Proceso Nacional de Garantías, la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías. Lo anterior sin perjuicio de

la creación de nuevos mecanismos que sean necesarios para la garantía de defender derechos y la labor de las personas defensoras de derechos humanos.

Para el efecto, se reconocerán y fortalecerán los espacios de interlocución observando los principios de coordinación y concurrencia, y se garantizarán instancias de toma de decisión con la participación e incidencia de las y los representantes de las personas defensoras de Derechos Humanos.

Artículo 25. Instalación de los mecanismos. Quien ejerza la Presidencia de la República, al inicio de su mandato y en un término no superior a seis (6) meses contados desde la posesión en el cargo, deberá instalar el mecanismo nacional de participación, coordinación y concertación con los representantes de las personas defensoras de Derechos Humanos.

Igualmente, la persona que resulte elegida para ocupar el máximo cargo en la Gobernación y Alcaldía, al inicio de su mandato y en un término no superior a seis (6) meses contados desde la posesión, deberá instalar el mecanismo territorial de participación, coordinación y concertación.

Adicionalmente, las autoridades deberán garantizar la participación incidente de las personas defensoras de derechos humanos en la formulación de los Planes de Desarrollo Nacional y Territoriales, a fin de asegurar que en ellos se dispongan líneas de acción, responsabilidades y recursos para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en este marco jurídico y en las normas relacionadas con la materia.

Artículo 26. Sistema de Recopilación de Datos y Cifras Vinculadas a los Casos de Violencia Contra las Personas Defensoras de Derechos Humanos. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, diseñará e implementará un Sistema de recopilación y análisis de datos y cifras vinculadas a los casos de violencia en contra de las personas defensoras de derechos humanos, en el marco de la Política Pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social o la que haga sus veces. Este sistema deberá garantizar la interoperabilidad de las diversas bases de datos de entidades que registren denuncias, casos y atenciones frente a vulneraciones a los derechos humanos de las personas defensoras.

Mediante el Sistema de recopilación de datos y cifras vinculadas, el Ministerio del Interior deberá:

1. Evaluar con precisión y de manera uniforme el tipo, la prevalencia, las tendencias y las pautas de la violencia en contra de las personas defensoras de derechos humanos;
2. Desglosar datos de contexto, temporalidad, área territorial, ámbito de acción de la víctima en la labor de defensa de derechos humanos, y otros indicadores tanto de gestión como de resultado;
3. Precisar el tipo, la prevalencia, las tendencias y las pautas de violencia en contra de las personas defensoras de derechos humanos;
4. Establecer la cantidad de casos que fueron efectivamente judicializados, identificando el número de imputaciones, acusaciones, condenas o absoluciones, y la naturaleza jurídico-penal del hecho bajo juzgamiento;

5. Difundir anualmente esta información, mediante un informe de público acceso que deberá presentarse antes del 24 de marzo de cada año al Congreso de la República, especialmente a las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes y a la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, las cuales deberán destinar una sesión al debate del contenido del informe a la que podrán convocar a las instancias del Gobierno nacional y los gobiernos territoriales que tengan interés o responsabilidad sobre la materia. Asimismo, se invitará a participar a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

Esta sesión debe adelantarse dentro del mes siguiente a la presentación del informe y se deberá garantizar la concurrencia de representantes de organizaciones defensoras de derechos humanos que manifiesten su interés en participar en la sesión. En el caso de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, aquellas procurarán sesionar de manera conjunta. Sin perjuicio de lo anterior, el informe también podrá ser discutido en sesión plenaria, previa aprobación de una proposición que así lo solicite.

El informe también deberá ser publicado en la página web del Ministerio del Interior, quien implementará un repositorio de acceso público para recopilar todos los informes y mantenerlos disponibles para su consulta.

Para el cumplimiento efectivo de lo dispuesto en este artículo, el Sistema contará de forma transversal con la aplicación de los enfoques diferenciales dispuestos en esta ley.

Parágrafo 1º. El Sistema de Recopilación de Datos y Cifras en su diseño y metodología deberá asegurar y garantizar la protección y reserva de los datos personales que en él se registren, de conformidad con la normativa aplicable y velando siempre por la protección del derecho fundamental al habeas data.

Parágrafo 2º. El Sistema de recopilación de datos y cifras no podrá ser utilizado para propósitos distintos a los establecidos en esta ley, es decir, el reconocimiento, respeto, garantía, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos. En ningún caso se empleará como instrumento de estigmatización, perfilamiento y/o juzgamiento de las personas defensoras de derechos humanos.

Parágrafo 3º. Para el diseño e implementación de este sistema todas las autoridades deberán contribuir al aseguramiento de la efectividad del mecanismo, en aplicación de los principios de colaboración armónica, subsidiariedad, concurrencia y complementariedad.

Parágrafo 4º. El Estado, a través del Ministerio del Interior, deberá diseñar y poner en marcha el Sistema de Recopilación y Análisis de Datos y Cifras Vinculadas, a los Casos de Violencia contra Quienes Defienden los Derechos Humanos, en un plazo de un (1) año desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 27. Creación de un Fondo Destinado a la Prevención, Protección y Asistencia a Personas Defensoras de Derechos Humanos en Situación de Riesgo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio

del Interior, creará un fondo económico destinado a la financiación de:

- a) Programas referidos a la prevención, asistencia y protección a personas defensoras en situación de riesgo, con motivo de sus actividades de promoción, respeto, garantía y protección de los derechos humanos. Estos programas también aplicarán a los procesos organizativos y/o comunitarios de defensa de los derechos humanos.
- b) La adopción de instrumentos eficaces de protección y promoción del derecho a defender derechos humanos, así como de medidas de seguridad en favor de las personas defensoras de derechos humanos.

Este fondo no reemplazará a cualquier otro plan, programa o presupuesto público que se encuentre vigente y sea destinado a la protección, asistencia y reparación de las personas defensoras de derechos humanos.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional deberá reglamentar y poner en funcionamiento el Fondo en un término no mayor a un (1) año desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2º. Sobre los programas a financiarse y la destinación del Fondo, deberá constituirse un mecanismo de participación incidente que convoque a representantes designados por las personas defensoras de derechos humanos, el cual tendrá carácter vinculante e incidente.

TÍTULO VII

SEGUIMIENTO Y SUPERVISIÓN

Artículo 28. Mecanismo tripartito de seguimiento.

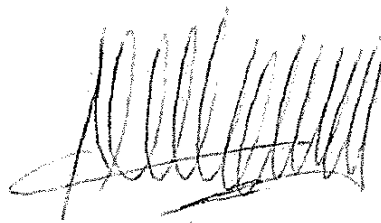
Se conformará un mecanismo tripartito de seguimiento y supervisión del cumplimiento del presente marco jurídico, constituido por el Gobierno nacional, las Organizaciones y Plataformas de la Sociedad Civil y los entes de control, que será presidido por el Ministerio del Interior. Podrá invitarse a las instancias de protección de derechos humanos a nivel internacional.

Una vez se instale el mecanismo, este se dará su propio reglamento en un plazo no superior a seis (6) meses desde la instalación, garantizando los principios y enfoques establecidos en esta ley.

TÍTULO VII

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 29. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas normas que se contrapongan a lo que aquí dispuesto en relación con el derecho a defender derechos y la labor de quienes lo ejercen.



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Ponente Único

INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 329 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2025

Doctor

ERICK VELASCO

Presidente Comisión Quinta Constitucional
Permanente

Cámara de Representantes

Doctor

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Secretario Comisión Quinta Constitucional
Permanente

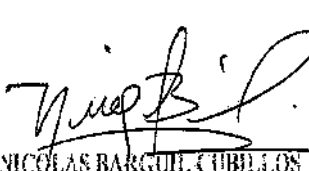
Cámara de Representantes

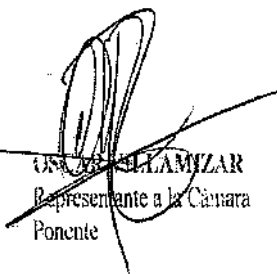
Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 329 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 329 de 2024 CÁMARA, por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,


NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS
Representante a la Cámara
Coordinador ponente


OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
329 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa, fue radicada el 18 de septiembre de 2024 ante la Cámara de Representantes por las honorables Senadoras Paola Andrea Holguín Moreno y María Fernanda Cabal

Molina y los siguientes honorables Representantes a la Cámara: honorable Representante Juan Fernando Espinal Ramírez, honorable Representante José Octavio Cardona León, honorable Representante Julio Roberto Salazar Perdomo, honorable Representante Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, honorable Representante Carlos Edward Osorio Aguiar, honorable Representante Jhon Jairo Berrio López, honorable Representante Óscar Leonardo Villamizar Meneses, honorable Representante Andrés Eduardo Forero Molina, honorable Representante Yenica Sugein Acosta Infante, honorable Representante Juan Felipe Corzo Álvarez, honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda, honorable Representante José Jaime Uscátegui Pastrana, honorable Representante Eduard Alexis Triana Rincón.

El proyecto de ley y su exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso número 1516 de 2024 y fue enviado a la Comisión Quinta Constitucional Permanente y direccionado, para la realización del informe de ponencia en primer debate, a los honorables Representantes Nicolás Antonio Barguil Cubillos (coordinador ponente) y honorable Representante Óscar Leonardo Villamizar Meneses, el cual fue aprobado en la sesión de la Comisión el día 19 de junio de 2025. Mediante el Oficio CQCP 3.5 / 369 / 2022-2024, fuimos designados para la realización del informe de ponencia en segundo debate.

II. OBJETO

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto crear la licencia ambiental flexible exclusivamente para los proyectos que pretenden generar energía a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovables y así superar la barrera de tiempo que hoy tienen que enfrentar esos proyectos como consecuencia de las demoras en el licenciamiento.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley, además del título, se compone de siete (7) artículos, entre ellos el de vigencia.

Artículo 1°. Objeto.

Artículo 2°. Definición de la Licencia Ambiental Flexible.

Artículo 3°. Vigencia de la Licencia Flexible.

Artículo 4°. Ventanilla Única Digital.

Artículo 5°. Equipo Interdisciplinario.

Artículo 6°. Estudios de Impacto Ambiental.

Artículo 7°. Vigencia.

IV. ASPECTOS GENERALES DEL
PROYECTO DE LEY - JUSTIFICACIÓN

Las consideraciones propuestas para el proyecto de ley, establece la necesidad de lograr que en términos de eficiencia y cumplimiento de los criterios técnicos y ambientales, el país pueda materializar la expedición de los trámites ambientales requeridos para los proyectos de generación, distribución y transmisión de energías

renovables no convencionales, con el objetivo de contribuir a la transición energética segura del país y dar cumplimiento a los compromisos climáticos pactados para el año 2050.

Al establecer un marco regulatorio integral, que contemple la flexibilidad, eficiencia y colaboración interinstitucional, se podrán superar las barreras actuales de garantía de seguridad energética para el país y promover un desarrollo sostenible y coherente de la matriz energética.

Para dar contexto de esta iniciativa, se toma como punto de referencia el año 2000, momento en el cual los líderes mundiales se reunieron en la sede de las Naciones Unidas para acordar una visión global en la lucha contra las diversas formas de pobreza.

Esta propuesta se plasmó en 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales, guiaron las tareas de desarrollo en todo el mundo durante 15 años, enfocados en temas como: erradicar la pobreza extrema y el hambre, educación básica para todos, igualdad de oportunidades, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud en la maternidad, avanzar en la lucha contra el VIH y otras enfermedades, asegurar un medio ambiente sano y seguro y lograr una sociedad global para el desarrollo.

15 años después, se lleva a cabo una nueva revisión del cumplimiento de los objetivos, en la que se identifica que persisten algunas dificultades. Entre ellas, se destacan el cambio climático y la degradación ambiental, que afectan los progresos realizados en el cumplimiento de las metas, además de un contexto geopolítico marcado por la persistencia de guerras, que se convierte en la mayor amenaza para el desarrollo de la humanidad.

En el año 2015, además de realizar la evaluación integral del cumplimiento de los objetivos, se estableció la oportunidad de replantear las metas y los indicadores, con la posibilidad de incluir un nuevo enfoque del concepto de “desarrollo sostenible”, que incluye entre otros la necesidad de considerar la relación entre naturaleza y la sociedad y conectar la dimensión social, ambiental y económica.

A partir de estas condiciones, 193 países miembros de la ONU, incluida Colombia, iniciaron conversaciones para crear una agenda global que unifique esfuerzos en diversas áreas, incluyendo la lucha contra la pobreza y el hambre, el combate al cambio climático y la promoción de la sostenibilidad y la protección del planeta.

En esta ruta, el cambio climático y la generación de energía ha sido uno de los componentes que mayor atención llama para establecer el plan de trabajo. Colombia ha estado comprometido en la búsqueda de emprender acciones alrededor de este objetivo colectivo, a pesar de ser responsable de solo el 0.5% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI). El país se ha comprometido a reducir sus emisiones de GEI en un 51% para 2030, alcanzar la deforestación neta de bosques naturales a cero hectáreas por año para 2030, y lograr la neutralidad en emisión de carbono para el año 2050.

Teniendo esto como pilar de país, en el año 2024 se realizó una evaluación por parte del Departamento Nacional de Planeación, en la que se concluyó que:

“En el país, con la información vigencia 2022, el avance en la implementación de las metas ODS con respecto al avance del periodo es de 67,8% y con respecto a la meta establecida para 2030 es de 60,2%.

Algunos aspectos clave a resaltar es el avance en la formalización del empleo, lo que genera impactos positivos, porque el ingreso disponible permite acceder a otros servicios como afiliación a la seguridad social con protección en salud, pensiones y riesgos laborales. La disminución de la tasa de mortalidad y la incidencia de pobreza extrema. Sin embargo, entre los retos que se deben afrontar de manera juiciosa para que sean realidad con la Agenda 2030, se encuentra el reducido acceso a energías sostenibles y asequibles para todos”¹.

Acorde a este contexto, el proyecto de ley que se pone a consideración, busca fortalecer y agilizar el marco regulatorio e institucional necesario para cumplir con los objetivos acordados de desarrollo sostenible, los cuales se encuentran focalizados especialmente en la promoción de proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER).

La situación actual revela barreras significativas que impiden el desarrollo eficiente de proyectos de energía limpia, tales como demoras en permisos ambientales, falta de claridad en los términos de referencia para estudios de impacto ambiental (EIA), y la insuficiencia de perfiles especializados en las autoridades ambientales que permita la respuesta efectiva de las solicitudes y trámites que se presentan en el país.

Avances en la política de FNCER

20 años han pasado desde que se materializó una apuesta de país para reconocer la importancia de las energías renovables con la construcción del primer parque eólico en el departamento de La Guajira, “el cual se ubica entre las localidades del Cabo de la Vela y Puerto Bolívar, inmediaciones de Bahía Portete, que según *“tiene una capacidad instalada de 19,5 MW de potencia nominal, con 15 aerogeneradores de 1,3 Mw cada uno, sometidos a los vientos alisios que soplan casi todo el año en esta parte de la península”²*, que entró en operación en el año 2004.

Este proyecto, sentó las primeras bases en la generación de energía renovable en Colombia, además de conectar con las necesidades de las regiones para el desarrollo local y la consolidación y visualización del fortalecimiento de nuevas políticas energéticas, desarrollo de tecnología y activar el componente de investigación científica que permitía

¹ <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/la-participacion-de-colombia-en-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-ODS.aspx>

² <https://core.ac.uk/download/pdf/143454253.pdf>

cumplir con las directrices ambientales, sociales, económicos, políticos y respetara de manera especial los sentires culturales de la comunidad wayú y la vida de las comunidades aledañas.

Lo que implicó para el departamento de La Guajira fue el desarrollo y fomento de la empleabilidad que benefició a las comunidades locales, además de entender la oportunidad de iniciar el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura acorde a las potencialidades de las regiones y conectar con las alianzas de diferentes entidades para promover inversión y desarrollo.

Bajo el criterio de establecer el marco normativo y regulatorio necesario para continuar con el impulso de este tipo de proyectos, en el año 2014 se sancionó la Ley 1715 que buscaba la promoción y la expansión de las energías renovables, como la energía solar y eólica, y se incentivó la eficiencia energética en sectores clave del país.

La Ley 1715 establece incentivos y mecanismos para la promoción y desarrollo de fuentes de energía renovables no convencionales (FNCE), como la solar, eólica, biomasa, geotérmica y pequeñas hidroeléctricas. Esto fomenta la diversificación de la matriz energética, buscando equilibrar su participación con las fuentes energéticas fósiles y contribuyendo a la mitigación del cambio climático. Igualmente da las bases para la creación del Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE), con el objetivo de apoyar el desarrollo de proyectos de estratos 1, 2 y 3, así como para el desarrollo de proyectos de autogeneración a pequeña escala.

“También esta norma pretendió generar sinergias entre los sectores público y privado, con la intención de buscar la implementación de energías renovables no convencionales. La ley contempló tres puntos cruciales: delimitación de actores y competencias; lineamientos para el uso de recursos públicos que serían usados para llevar a cabo programas y proyectos de energías renovables; y, la generación de estímulos económicos, por ejemplo, la exclusión de IVA para equipos y maquinaria para la implementación de este tipo de fuentes de energía”³.

Otro de los hitos importantes que estableció el avance hacia las energías renovables se dio en el año 2019, cuando se realizó la primera subasta de energías renovables no convencionales *“Como resultado de este mecanismo, se asignaron responsabilidades de generación a ocho proyectos adjudicados con una capacidad efectiva total de 1.298 megavatios de capacidad instalada, 5 de ellos eólicos y 3 solares. En el proceso, quedaron con asignación 7 empresas generadoras y 22 comercializadoras”⁴.*

Este proceso permitió iniciar el estímulo al desarrollo de proyectos, fortalecer la generación de energía con proyectos que se puedan posicionar a largo plazo, establecer precios más competitivos e incentivar la inversión internacional en proyectos que se puedan desconcentrar su intervención en diferentes regiones del país.

Buscando fortalecer el sector, se expidió la Ley 2099 de 2021, *por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones*, por la que se pretende fortalecer los incentivos para estos proyectos de energía a partir de los criterios establecidos por la ley 1715 de 2014.

- *“Reducción al impuesto a la renta: se otorga una reducción al impuesto a la renta del 50% del valor total de la inversión realizada en materia de producción de FNCE. La Ley 2099 de 2021 incluye 3 modificaciones a destacar: i) Aplica para las inversiones dirigidas a la producción de energía a partir de FNCE, sin mencionar la utilización de estas fuentes como lo hacía previamente la Ley 1715. ii) Aplica expresamente para las inversiones en medición inteligente. En el texto de la Ley 1715 de 2014 solo se hacía referencia a la gestión eficiente de la energía, sin mencionar ejemplos concretos, como es el caso de la medición inteligente. iii) Cambia el periodo en el que aplica la reducción, pasando de 5 a 15 años contados a partir del año gravable siguiente en el que haya entrado en operación la inversión.*
- *Exclusión del IVA en la adquisición de bienes y servicios para el desarrollo de proyectos de FNCE y de gestión eficiente de la energía. La ley 2099 modifica y aclara 3 puntos principales: i) Extiende la exclusión de IVA para acciones y medidas de gestión eficiente de la energía, incluyendo los equipos de medición inteligente. Para el caso de las acciones y medidas de eficiencia energética, estas deberán aportar al cumplimiento de las metas incorporadas en el Plan de Acción Indicativo (PAI) Proure. Este cambio es importante, por cuanto en el texto inicial de la Ley 1715 solo se contemplaba este beneficio para la promoción de FNCE. ii) Se adiciona que este beneficio tributario también es aplicable a todos los servicios prestados en Colombia o en el exterior que tengan destinación a proyectos de FNCE y en acciones de eficiencia energética.*
- *Incentivo arancelario: exención del pago de derechos arancelarios a equipos que sean destinados a proyectos de generación de FNCE. La Ley 2099 introduce las siguientes adiciones: i) Aplica no solo a titulares de nuevas inversiones en proyectos de FNCE, sino también para titulares de acciones y medidas de eficiencia energética que aporten*

³ https://transparenciacolombia.org.co/wpcontent/uploads/2023/10/TEdesdeperspectivaAnticorrupcion_ver sFINAL.pdf

⁴ https://www1.upme.gov.co/SalaPrensa/ComunicadosPrensa/Comunicado_05_2019.pdf

al cumplimiento de las metas definidas en el (PAI) Proure. ii) Reafirma que este incentivo aplica para la importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos que nos sean producidos por la industria nacional, previa solicitud a la DIAN”⁵.

Estas medidas permiten entre otros, incentivar a los inversores al reducir los costos fiscales, haciéndolos más atractivos y sostenibles a largo plazo. En la medida que el país genera las señales adecuadas a los inversionistas, se permite posicionar como un destino competitivo para las energías renovables a nivel nacional e internacional.

Para el año 2021, El Gobierno nacional gestionó la Ley 2169, la cual fue sancionada el 22 de diciembre de 2021 conocida como la Ley de Acción climática, con el fin de alinearse con los compromisos de cambio climático y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el cual, incluye medidas específicas para la mitigación del cambio climático y establece disposiciones para promover y desarrollar los mercados de carbono, así como su implementación, seguimiento y financiación.

El proyecto contempla acciones concretas para enfrentar el cambio climático, involucrando a sectores clave como transporte, medio ambiente y desarrollo sostenible, minas y energía, vivienda, ciudad y territorio, agropecuario, pesquero y desarrollo rural, y comercio, industria y turismo. Estas medidas buscan integrar un enfoque multisectorial para abordar eficazmente los desafíos climáticos y avanzar hacia un desarrollo sostenible en Colombia.

Algunas de las medidas establecidas se relacionan en temas como:

- *“Lograr la restauración ecológica de al menos 1 millón de hectáreas.*
- *Lograr que en 135 cuencas hidrográficas se incorpore el cambio climático, como parte de su ordenación ambiental.*
- *Implementar el 100% de los planes de ordenación de las áreas costeras y de los planes integrales de cambio climático territoriales.*
- *Manejo sostenible de 2,5 millones de hectáreas mediante contratos de conservación para estabilizar la Frontera Agropecuaria*
- *Alcanzar 600 mil vehículos eléctricos en circulación.*
- *Renovación al 2030 de al menos 57 mil vehículos del parque automotor de carga”⁶.*

Sobre este proyecto se sentaron bases para que las diferentes autoridades, entes de control, corporaciones, instituciones, y autoridades locales y nacionales para incorporar en sus planes de trabajo medidas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de cambio climático.

Igualmente, se expidió el CONPES 4075 de 2022, con una vigencia hasta el año 2028. Este documento estratégico busca mejorar los procesos de eficiencia energética en sectores industriales, donde se logre incorporar tecnologías avanzadas y prácticas de gestión energética, así mismo, fortalecer los esquemas de medición inteligente para mejorar los niveles de consumo de energía, así como mejorar los niveles de eficiencia y reducción de costos.

Este CONPES, reconoce que un suministro energético seguro, diversificado y resiliente, con políticas que logren promover la exploración y producción de hidrocarburos y el fortalecimiento de la infraestructura de almacenamiento y transporte, asegura que Colombia pueda enfrentar los desafíos energéticos del futuro de manera sostenible y eficiente.

Específicamente en las líneas 3. *“Implementación de iniciativas para la incorporación sostenida de reservas de gas y crudo”.* Establece:

“En primer lugar, con el propósito de avanzar y promover el desarrollo de proyectos de exploración y producción de hidrocarburos costa afuera, la ANH con apoyo del Ministerio de Minas y Energía en el año 2023 realizará la evaluación de alternativas que permitan establecer incentivos para la exploración y producción de yacimientos profundos en áreas costa afuera (offshore).

En segundo lugar, se busca incentivar el desarrollo de proyectos de recobro mejorado para lo cual en 2023 la ANH con apoyo del Ministerio de Minas y Energía elaborará el análisis de incentivos y formulación de criterios técnicos y operacionales para su obtención, aplicables en contratos de producción de hidrocarburos vigentes, que incorporen medidas de recobro mejorado y demuestren incrementos de producción sostenidos sobre los promedios históricos anuales anteriores.

En tercer lugar y en el marco del proceso permanente de asignación de áreas (PPAA) liderado por la ANH, a partir de 2022, realizará la actualización permanente del mapa de tierras, identificando las áreas disponibles continentales y costa afuera, haciendo énfasis en aquellas que hayan surtido proceso de liberación por parte de contratistas de exploración y producción y reincorporación por parte de la agencia, asimismo la actualización del mapa contará con un reporte anual de liberación e incorporación para exploración e inclusión en los respectivos ciclos del PPAA. De igual manera, a partir de 2022 el Servicio Geológico Colombiano con apoyo de la ANH identificará y definirá los nuevos corredores exploratorios en cuencas hidrocarburíferas priorizadas entre ambas entidades como aporte a

⁵ <https://boletinmineroenergetico.uxternado.edu.co/la-ley-2099-de-2021-y-los-incentivos-a-la-inversion-para-proyectos-de-fnce-y-de-gestion-eficiente-de-la-energia/>

⁶ <https://cop26.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/retos-climaticos-a-be-ce-proyecto-de-ley-a-ccion-Climatica.pdf>

los insumos entregados a posibles nuevas empresas contratistas que se habiliten en el marco de los ciclos del PPAA”⁷.

Esta línea propone un proceso de transición energética y segura a largo plazo, en la medida que promueve la exploración y producción de hidrocarburos costa afuera con incentivos adecuados, lo cual, no solo diversifica las fuentes energéticas y fortalece la seguridad energética, sino que también facilita una transición más gradual hacia energías renovables. Reconoce la importancia de recursos como el carbón y los hidrocarburos, de la mano de energías renovables como la eólica, solar, y geotérmica, así como en hidrógeno.

En esta ruta se fortalece el concepto de la actualización continua de áreas disponibles y la identificación de nuevos corredores exploratorios de la mano de procesos de investigación que estimulan la innovación en tecnologías energéticas más limpias y eficientes.

En la actual administración se aprobó el Plan de Desarrollo 2022-2026, que establece en sus líneas el capítulo V Transformación Productiva, Internacionalización y Acción Climática sección I Transición energética segura, confiable y eficiente para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima. En este capítulo se definen algunas iniciativas como la inclusión de pequeños productores, cooperativas y comunidades en la generación de energías limpias, focalizado en las Zonas No Interconectadas (ZNI).

En el texto se indica que “se acelerará la generación de energías renovables y se impulsarán tecnologías que permitan el desarrollo del potencial de energía eólica, solar, geotérmica, biomasa y otras no convencionales como estrategia para democratizar la generación de la energía e incentivar la reducción de tarifas de energía a través del aprovechamiento de las energías verdes. El país acelerará la penetración de energías renovables en la matriz y el sistema energético contará con infraestructura y tecnología avanzada que atienda la demanda, a la vez que cumple con los compromisos sociales, ambientales y garantiza la seguridad, confiabilidad, asequibilidad y eficiencia del servicio de energía”⁸.

Sin embargo, estos proyectos no han logrado entrar en operación, *“En 2023, solo se ejecutaron 36% de los 41 proyectos identificados para ese año, lo demás fue pospuesto para 2024 y 2025. Para este año, 39 proyectos que representan 59% del portafolio aún están avanzando en trámites para su entrada en operación, 3 están en pruebas (580 MW), 5 proyectos (123 MW) en construcción, 1 proyecto*

(9,9 MW) listo para construir y 30 proyectos restantes (1233 MW) en desarrollo”⁹.

De acuerdo a los diferentes gremios e interesados en llevar a cabo este tipo de iniciativas se han presentado dificultades en diferentes etapas del proceso de implementación de los proyectos, de acuerdo al informe presentado por la Asociación de Energías Renovables – SER Colombia “la lenta entrada sigue siendo un desafío. En promedio, el inicio de operación de un proyecto de pequeña escala tarda entre 3 y 6 años. Estos tiempos de entrada se reducirían a la mitad si se cumplen los plazos normativos de trámites y se definen términos para los permisos que no los tienen.

La lenta entrada en operación dificulta el cierre financiero de los proyectos. 53% del portafolio 2024 aún no tienen contratos de venta de energía y/o financiación (Cierre financiero). Esto se concreta una vez el proyecto obtiene los permisos¹⁰.

Este panorama genera implicaciones en diferentes frentes para el país, principalmente (y así lo evidencia el informe presentado por el Departamento Nacional de Planeación sobre la evaluación del cumplimiento de los ODS), dificultando el avance hacia la meta de alcanzar la carbono-neutralidad y la transición hacia un modelo energético más sostenible.

Para el sector, implica serias incertidumbres para inversionistas y desarrolladores de proyectos, como Enel Green Power que dejó el proyecto de parque eólico Windpeshi, en La Guajira, la empresa EDF Renewables renunció al proyecto solar Pubenza, en Girardot, entre otros proyectos que llevan mensajes de disminución en la inversión extranjera y nacional en el sector energético.

Los retrasos afectan el desarrollo económico local y la creación de empleos asociados con la construcción y operación de proyectos de energías renovables, además de reducir la competitividad de Colombia en el mercado global de energías renovables y el cumplimiento de los objetivos ambientales y climáticos nacionales e internacionales.

La iniciativa del presente proyecto de ley que crea la Licencia Ambiental Flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) representa una oportunidad en el proceso de transición energética en Colombia.

En la medida, que no solo busca agilizar los procesos de licenciamiento, reduciendo los tiempos de respuesta a 60 días hábiles, sino que busca ajustar algunos procedimientos a este tipo de proyectos que requieren una atención diferenciada, mediante, la incorporación de mecanismos como la Ventanilla Única Digital, la creación de un Equipo Interdisciplinario dedicado exclusivamente a

⁷ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4075.pdf>

⁸ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

⁹ <https://inmel.com.co/los-retos-y-avances-de-la-transicion-energetica/>

¹⁰ https://ser-colombia.org/wp-content/uploads/2024/01/PORTAFOLIO_2024.pdf

estos trámites, lo cual permitiría que el proceso de licenciamiento sea más eficiente y coordinado.

Se reconoce la oportunidad de diversificar la matriz energética con todos los energéticos que existen en el país, en este sentido, esta ley facilita la incorporación de energías renovables en la infraestructura energética nacional, lo que contribuirá significativamente a la sostenibilidad ambiental, la seguridad energética y el cumplimiento de los compromisos internacionales de Colombia en materia de cambio climático.

En días pasados, más precisamente el **23 de julio de 2025**, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) publicó para consulta ciudadana el proyecto de decreto que crea la Licencia Ambiental Solar (LASolar), aplicable a proyectos de generación de energía solar con capacidad instalada entre **10 y 100 megavatios (MW)**.

Este procedimiento, aunque necesario, evidencia que la respuesta del Gobierno para establecer un régimen especial de licenciamiento ambiental para energías renovables ha sido tardía y limitada a la energía solar, dejando otros sectores de generación limpia sin un marco ágil y claro.

la evidencia normativa demuestra con lo que ya ocurre con el **Decreto LASolar**, expedido por el Ministerio de Ambiente, que implementó un procedimiento específico y simplificado para proyectos de energía solar fotovoltaica.

El decreto no debilitó la licencia ambiental. Por el contrario, estableció un camino claro, con plazos definidos: 15 días para entregar términos de referencia específicos, 60 días para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, 10 días para la revisión técnica inicial y otros 10 días para la decisión final. Con este esquema, los proyectos solares ganan en certeza jurídica, mientras la ANLA mantiene la rigurosidad técnica que exige la Ley 99 de 1993.

Este precedente tiene un valor enorme para el Congreso: demuestra que es normativamente posible diseñar procedimientos diferenciados según la fuente de energía. La propuesta de una Licencia Ambiental Flexible es la extensión lógica de una política pública que busca equilibrar dos urgencias: la protección ambiental y la necesidad de dinamizar la transición energética.

El proyecto de ley de Licencia Ambiental Flexible representa una oportunidad legislativa para avanzar hacia una transición energética más inclusiva y eficiente. Su discusión y posible aprobación en el Congreso de la República son esenciales para consolidar un marco normativo que facilite el desarrollo de proyectos de energía renovable, garantizando al mismo tiempo la protección del medio ambiente y el bienestar de las comunidades.

V. FUNDAMENTO JURÍDICO

Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Capítulo V, Transformación Productiva, Internacionalización y Acción Climática, Sección I Transición Energética

Segura, Confiable y Eficiente para alcanzar carbono-neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima.

ARTÍCULO 267. El interesado en el trámite de solicitud de licencia ambiental para proyectos de construcción de infraestructura de energía que sean requeridos para la transición energética segura, podrá iniciar el trámite de licenciamiento ambiental con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 2.2.2.3.6.2 del Decreto número 1076 de 2015 o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

En todo caso, para el inicio del trámite será suficiente allegar el acto administrativo de procedencia o no procedencia de la consulta previa expedido por la Dirección de la Autoridad de Consulta Previa (DANCP). Para expedir la licencia ambiental, el ejecutor del proyecto, obra o actividad deberá allegar la certificación de no procedencia de consulta previa, o, en caso de que proceda, su respectiva acta de protocolización o de decisión de la autoridad competente, siempre en garantía de la protección de la identidad étnica y cultural.

El procedimiento para la expedición de licencias ambientales está regulado en:

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

Artículo 2°. Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

TÍTULO VIII

De las licencias ambientales

Artículo 49. De la obligatoriedad de la licencia ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una licencia ambiental.

Artículo 50. De la licencia ambiental. Se entiende por licencia ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo

de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

Artículo 51. Competencia. Las licencias ambientales serán otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta ley.

Artículo 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:

3. Construcción de presas, represas o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100.000 Kw de capacidad instalada, así como el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes.

Ley 1715 de 2014 – Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía sistemas de almacenamiento de tales fuentes y uso eficiente de la energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nación I, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas, en la prestación de servicios públicos domiciliarios, en la prestación del servicio de alumbrado público y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad de abastecimiento energético.

Artículo 4°. Declaratoria de utilidad pública e interés social. La promoción, estímulo e incentivo al desarrollo de las actividades de producción, utilización, almacenamiento, administración, operación y mantenimiento de las fuentes no convencionales de energía principalmente aquellas de carácter renovable, así como el uso eficiente de la energía, se declaran como un asunto de utilidad pública e interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar la diversificación del abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección del ambiente, el uso eficiente de la energía y la preservación y conservación de los recursos naturales renovables. Esta calificación de utilidad pública o interés social tendrá los efectos oportunos para su primacía en todo lo referente a ordenamiento del territorio, urbanismo, planificación ambiental, fomento económico, valoración positiva en los procedimientos administrativos de concurrencia y selección, y de expropiación forzosa.

Artículo 6°. Competencias administrativas. Corresponde al Gobierno nacional, el ejercicio de las siguientes competencias administrativas

con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, del siguiente modo:

a) Establecer un ciclo de evaluación rápido para proyectos relativos a la ampliación, mejora y adaptación de las redes e instalaciones eléctricas y de hidrocarburos, proyectos de FNCE, cogeneración, autogeneración, generación distribuida y de gestión eficiente de la energía que conlleven beneficios para el medio ambiente, en procura de contribuir a garantizar una adecuada calidad y seguridad en el suministro de energía, con un mínimo impacto ambiental y de manera económicamente sostenible para lograr las finalidades señaladas en esta ley.

Ley 2099 de 2021 – Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modernizar la legislación vigente y dictar otras disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético a través de la utilización, desarrollo y promoción de fuentes no convencionales de energía, la reactivación económica del país y, en general dictar normas para el fortalecimiento de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible.

CONPES 4075 del 2022

Objetivo: avanzar en el cierre de brechas de capital humano y el diseño de cualificaciones para el despliegue de la transición energética; estructurar la aplicación de nuevas tecnologías en el sector minero-energético; desarrollar iniciativas para incrementar la cobertura del servicio de energía eléctrica; implementar medidas de digitalización, fiscalización, y gestión de la información del sector minero-energético, y definir lineamientos para el ascenso tecnológico en diferentes modos de transporte, entre otras más.

Decreto número 1753 de 1994: Este decreto establece el procedimiento para la expedición de licencias ambientales en Colombia. Define las autoridades competentes para otorgar las licencias, los requisitos que deben cumplir los proyectos para obtener la licencia ambiental, y los criterios para la evaluación y seguimiento ambiental de los mismos.

Decreto número 1728 de 2002: Regula el trámite simplificado para la obtención de licencias ambientales, estableciendo los requisitos y procedimientos específicos que deben seguir los proyectos que no generan impactos ambientales significativos.

Decreto número 1180 de 2003: Este decreto modifica aspectos relacionados con la clasificación de proyectos y obras que requieren licencia ambiental, así como los requisitos y procedimientos para su obtención.

Decreto número 1220 de 2005: Define el contenido mínimo de los estudios de impacto ambiental que deben presentarse para solicitar

una licencia ambiental, así como los términos y condiciones para la realización de audiencias públicas durante el proceso de evaluación ambiental.

Decreto número 500 de 2006: Regula el proceso de seguimiento y control ambiental de los proyectos que cuentan con licencia ambiental, estableciendo las obligaciones de los titulares de las licencias y las autoridades ambientales competentes.

Decreto número 2820 de 2010: Este decreto complementa y modifica aspectos específicos de los decretos anteriores, actualizando los criterios y procedimientos para la expedición de licencias ambientales en Colombia.

Decreto 3573 de 2011

Artículo 1º. Creación Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Créase la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hará parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Decreto número 1076 de 2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en Colombia, establece el marco normativo integral que regula la obtención de licencias ambientales, la evaluación de impacto ambiental, la gestión sostenible de recursos naturales, el control y vigilancia ambiental, y la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales.

VI. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal al no crear entidad o institución alguna, de igual forma no modifica asignaciones del Presupuesto General de la Nación.

Por otro lado, y de acuerdo con la Sentencia C-911/07 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal en normas legales no debe constituirse en medio que cercene el ejercicio de la función legislativa. En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-315 de 2008 ha manifestado:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación

técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Negrilla fuera de texto).

Adicionalmente, es importante señalar que el artículo 150 de la Constitución establece que corresponde al Congreso hacer las leyes y, por medio de ellas, ejercer funciones como “Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”. La Corte Constitucional ha interpretado esto como el poder tributario que faculta ampliamente al Congreso para crear, modificar, eliminar, así como para regular todo lo referente a la vigencia, formas de cobro y recaudo de los tributos.

VII. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo establecido en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5ª de 1992 en lo relativo al régimen de conflicto de interés de los Congresistas, esta iniciativa se enmarca en los causales de ausencia de conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, específicamente:

“d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual”.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente

a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5.ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del Congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]”.

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a la creación de la Licencia Ambiental Flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER). Por lo cual, nos limitamos a enunciar algunos posibles conflictos de interés que pueden llegar a presentarse, sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos Congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma, podrían incurrir en conflicto de interés cuando los Congresistas o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean propietarios, socios, accionistas o tengan cualquier participación en empresas dedicadas al desarrollo de proyectos de energías renovables; tengan vínculos comerciales o contractuales con empresas del sector de energías renovables que puedan beneficiarse directamente de la agilización de trámites ambientales; sean propietarios de terrenos donde se proyecte el desarrollo de proyectos de generación de energía a partir de FNCER; o tengan participación en empresas consultoras dedicadas a la elaboración de estudios de impacto ambiental para proyectos FNCER.

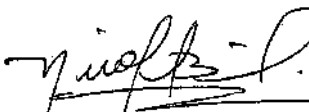
En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos conforme a su situación particular, pudiendo manifestar ante la Corporación cualesquiera otras causales de impedimento que

consideren puedan afectar su imparcialidad en la discusión y votación del presente proyecto de ley.

PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable, y en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Honorable Cámara de Representantes, dar debate al **Proyecto de Ley número 329 de 2024 Cámara**, por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Congresistas,



NICOLAS BARGUIL CUBILLOS
Representante a la Cámara
Coordinador ponente



OSCAR VILLAMIZAR
Representante a la Cámara
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 329 DE 2024 CÁMARA**

por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes no Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º: Objeto. La presente ley tiene por objeto mejorar los tiempos de respuesta en los procesos de expedición de licencias y permisos ambientales para los proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) establecidos en la Ley 1715 del 2014, así como los activos de transmisión y distribución necesarios para su interconexión y desarrollo, para facilitar la transición energética del país, mediante la creación de una Licencia Ambiental Flexible (LAF), y la adopción de otras medidas para agilizar dichos trámites.

Artículo 2º: Licencia Ambiental Flexible: Créase la Licencia Ambiental Flexible (LAF) para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), y los proyectos de distribución y transmisión necesarios para su interconexión, para cuya expedición la Autoridad Ambiental competente dispondrá de un improrrogable término de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) reglamentarán la Licencia Ambiental Flexible (LAF) en un término

no superior a seis (6) meses desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2º. Este trámite presenta requerimientos y procedimientos de expedición ajustados a la naturaleza específica para los proyectos de FNCER, dichos procedimientos se ajustarán en tiempos y requerimientos de los estudios de impacto ambiental y términos de referencia, en términos de agilidad y eficiencia para su licenciamiento.

Artículo 3º: Vigencia de la Licencia Flexible. El presente Trámite regirá hasta el año 2050, como estrategia para cumplir con la meta de reducción de cero emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y así lograr una transición energética segura en el país.

Artículo 4º. Ventanilla Única Digital. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y el Ministerio de Minas y Energía, en un término de seis (6) meses creará y reglamentará la Ventanilla Única Digital como instrumento para el trámite de proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER). La Ventanilla Única facilitará la coordinación entre las diferentes entidades competentes y asegurará la transparencia y eficiencia en el proceso de licenciamiento flexible.

Parágrafo. La Ventanilla Única Digital deberá garantizar la interoperabilidad con la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL) y otros sistemas de información existentes relacionados con trámites ambientales y energéticos. Esta integración tecnológica permitirá el intercambio eficiente de información entre las entidades competentes, evitará la duplicidad en el registro de información por parte de los usuarios y contará con un módulo de seguimiento en tiempo real que permita consultar el estado de los trámites, los tiempos de respuesta, y generar alertas automáticas sobre el cumplimiento de los términos establecidos en la presente ley.

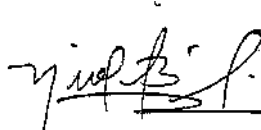
Artículo 5º. Equipo interdisciplinario. Las Autoridades Ambientales competentes para la expedición de la Licencia Ambiental Flexible (LAF) de la que trata la presente ley, conformarán, al interior de sus estructuras de funcionamiento, equipos interdisciplinarios con dedicación exclusiva para la evaluación, control y seguimiento de trámites de Licencia Ambiental Flexible (LAF).

Parágrafo. Para dar cumplimiento a un trámite ágil y eficiente, los usuarios cubrirán los servicios de evaluación del equipo interdisciplinario que la entidad competente determine con dedicación exclusiva al trámite. Este equipo será determinado por la autoridad ambiental, que tendrá bajo su cargo la contratación y la ejecución. La autoridad ambiental garantizará que estos profesionales tengan la idoneidad y experiencia para cumplir con el trámite del licenciamiento flexible.

Artículo 6º. Estudios de impacto ambiental. El Gobierno nacional en cabeza de del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, en un término de seis (6) meses, deberá expedir los Actos Administrativos por medio de los cuales se adopten las actualizaciones de la metodología general de presentación de estudios ambientales y de los términos de referencia para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental para los proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y sus activos de transmisión y distribución, contemplando las disposiciones aquí establecidas.

Artículo 7º. Vigencia: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,


NICOLAS BARGUIL CUBILLOS
Representante a la Cámara
Coordinador ponente


OSCAR ELAMIZAR
Representante a la Cámara
Ponente

**TEXTO APROBADO EN PRIMER
DEBATE EN SESIÓN ORDINARIA DE LA
COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DE LA CÁMARA DE
REPRESENTANTES EL DÍA 19 DE JUNIO
DE 2025.**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 329 DE 2024
CÁMARA**

por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1º: Objeto. La presente ley tiene por objeto mejorar los tiempos de respuesta en los procesos de expedición de licencias y permisos ambientales para los proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) establecidos en la Ley 1715 del 2014, así como los activos de transmisión y distribución necesarios para su interconexión y desarrollo, para facilitar la transición energética del país, mediante la creación de una Licencia Ambiental Flexible (LAF), y la adopción de otras medidas para agilizar dichos trámites.

Artículo 2º: Licencia Ambiental Flexible: Créase la Licencia Ambiental Flexible (LAF) para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), y los proyectos de distribución y transmisión necesarios para su interconexión, para cuya respuesta sobre su expedición o no expedición, la autoridad ambiental

competente dispondrá de un improrrogable término de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud.

En aquellos casos en que una solicitud de expedición de una Licencia Ambiental Flexible (LAF), genere discrepancia con comunidades asentadas en un determinado territorio, y proceda la realización de consulta previa, esta no afectará el término establecido en la presente ley, para responder sobre la expedición o no expedición de la licencia ambiental flexible (LAF).

Parágrafo 1º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) reglamentarán la Licencia Ambiental Flexible (LAF) en un término no superior a seis (6) meses desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2º. Este trámite presenta requerimientos y procedimientos de expedición ajustados a la naturaleza específica para los proyectos de FNCER, dichos procedimientos se ajustarán en tiempos y requerimientos de los estudios de impacto ambiental y términos de referencia, en términos de agilidad y eficiencia para su licenciamiento.

Parágrafo 3º. El término de sesenta (60) días improrrogables será suspendido si hubiere modificación o solicitud de subsanación por parte de la autoridad ambiental competente en alguno de los pasos para la obtención de la licencia ambiental flexible. El solicitante tendrá un término no mayor a diez (10) días para realizar la corrección o correspondiente subsanación.

Artículo 3º: Vigencia de la Licencia Flexible. El presente trámite regirá hasta el año 2050, como estrategia para cumplir con la meta de reducción de cero emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y así lograr una transición energética segura en el país.

Artículo 4º. Ventanilla Única Digital. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y el Ministerio de Minas y Energía, en un término de seis (6) meses creará y reglamentará la Ventanilla Única Digital como instrumento para el trámite de proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER). La Ventanilla Única facilitará la coordinación entre las diferentes entidades competentes y asegurará la transparencia y eficiencia en el proceso de licenciamiento flexible.

Parágrafo. La Ventanilla Única Digital deberá garantizar la interoperabilidad con la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL) y otros sistemas de información existentes relacionados con trámites ambientales y energéticos. Esta integración tecnológica permitirá el intercambio eficiente de información entre las entidades competentes, evitará la duplicidad en el registro de información por parte de los usuarios y contará con un módulo de seguimiento en tiempo real

que permita consultar el estado de los trámites, los tiempos de respuesta, y generar alertas automáticas sobre el cumplimiento de los términos establecidos en la presente ley.

Artículo 5º. Equipo interdisciplinario. Las autoridades ambientales competentes para la expedición de la Licencia Ambiental Flexible (LAF) de la que trata la presente ley, conformarán, al interior de sus estructuras de funcionamiento, equipos interdisciplinarios con dedicación exclusiva para la evaluación, control y seguimiento de trámites de Licencia Ambiental Flexible (LAF).

Parágrafo. Para dar cumplimiento a un trámite ágil y eficiente, los usuarios cubrirán los servicios de evaluación del equipo interdisciplinario que la entidad competente determine con dedicación exclusiva al trámite. Este equipo será determinado por la autoridad ambiental, que tendrá bajo su cargo la contratación y la ejecución. La autoridad ambiental garantizará que estos profesionales tengan la idoneidad y experiencia para cumplir con el trámite del licenciamiento flexible.

Artículo 6º: Estudios de impacto ambiental. El Gobierno nacional en cabeza de del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, en un término de seis (6) meses, deberá expedir los actos administrativos por medio de los cuales se adopten las actualizaciones de la metodología general de presentación de estudios ambientales y de los términos de referencia para la elaboración de los estudios de impacto ambiental para los proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y sus activos de transmisión y distribución, contemplando las disposiciones aquí establecidas.

El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, definirá la creación o implementación de indicadores de cumplimiento, para lo establecido en la presente ley.

Artículo 7º. Vigencia: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

NICOLAS BARGUIL CUBILLOS
Representante a la Cámara
Coordinador ponente

OSCAR VILLAMIZAR
Representante a la Cámara
Ponente

JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN
Presidente Comisión Quinta
Cámara de Representantes

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN.
Secretario Comisión Quinta
Cámara de Representantes

La relación completa de la aprobación en primer debate del proyecto de ley consta en el Acta número 039, correspondiente a la sesión realizada el día 19 de junio de 2025; el anuncio de la votación del proyecto de ley se hizo el día 10 de junio de 2025, Acta número 038 - Legislatura 2024-2025, de acuerdo con el artículo 8 del Acto Legislativo 1º de 2003.

CONTENIDO

Gaceta número 1904 - Martes, 7 de octubre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate y texto propuesto del Proyecto de Ley Estatutaria número 219 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reconoce el derecho a defender derechos y se establecen medidas para el respeto y la garantía de la labor de quienes los defienden - Estatuto de Personas Defensoras de Derechos Humanos.....	1
Informe de ponencia para segundo debate texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Quinta al Proyecto de Ley número 329 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.	23