



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° 1623

Bogotá, D. C., jueves, 4 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 25 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

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

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., 14 agosto de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia. Radicación de 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.*

Respetados Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presentamos ante la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley Estatutaria de referencia. Solicito al señor Secretario se sirva dar el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

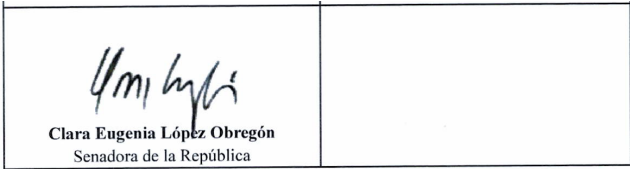
Con sentimientos de consideración y aprecio,

JAHIEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Unión Patriótica - Pacto Histórico

 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara Pacto Histórico
--	---

 CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN Representante a la Cámara Circunscripción Internacional	 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara Departamento de Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica
 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana	 DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO Representante a la Cámara por Bolívar Pacto Histórico
 ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA	 ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana
 GABRIEL ERNESTO PARRADO Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA	 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO

 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Pacto Histórico - Unión Patriótica	 Robert Daza Guevara Senador de la República Pacto Histórico - PDA
 GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico-Colombia Humana	 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara	 María José Pizarro Rodríguez Senadora de la República Pacto Histórico



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

Parágrafo 2°. 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 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 1°. 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 2°. 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 3°. 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 4°. 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 1°. 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 2°. 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.

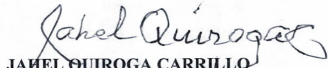
Una vez se instale el mecanismo, este se dará su propio reglamento en un plazo no superior a seis (6) meses desde la instalación, garantizando los principios y enfoques establecidos en esta ley.

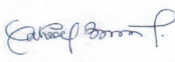
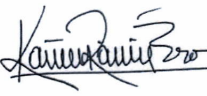
TÍTULO VII

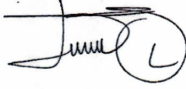
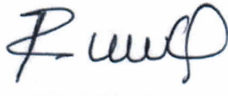
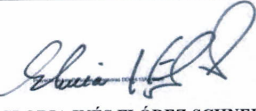
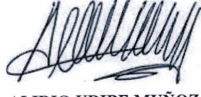
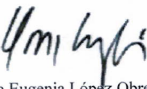
DISPOSICIONES FINALES

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.

Cordialmente:


JAHIEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Unión Patriótica - Pacto Histórico

 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico	 GABRIEL BECERRA VAÑEZ Representante a la Cámara Pacto Histórico
 CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN Representante a la Cámara Circunscripción Internacional	 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara Departamento de Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica

 ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana	 DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO Representante a la Cámara por Bolívar Pacto Histórico
 ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA	 ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana
 GABRIEL ERNESTO PARRADO Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA	 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO
 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Pacto Histórico - Unión Patriótica	 Robert Daza Guevara Senador de la República Pacto Histórico - PDA
 GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico-Colombia Humana	 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara	 María José Pizarro Rodríguez Senadora de la República Pacto Histórico
 Clara Eugenia López Obregón Senadora de la República	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

La presente ley 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.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Proyecto de ley, 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, de autoría de la honorable Senadora Jahel Quiroga Carrillo con la firma 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 honorables 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 ante la Secretaría General del Senado el pasado 21 de noviembre de 2024.

La iniciativa fue radicada como un proyecto de ley de naturaleza ordinaria. Sin embargo, atendiendo al concepto remitido por la Defensoría del Pueblo y al informe emitido por la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, se determinó que su trámite debía adelantarse como ley estatutaria.

Por ello, el proyecto se presenta nuevamente en la presente legislatura, esta vez como ley estatutaria y con algunos ajustes técnicos orientados a fortalecer su estructura y contenido.

3. ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA

La situación de las personas defensoras de derechos humanos ha sido objeto de seguimiento, acompañamiento y defensa, desde hace aproximadamente tres décadas en el país¹. La Corte Constitucional se pronunció por primera vez sobre el estado inconstitucional de cosas 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 al menos 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 las condiciones en que debe ofrecerse protección a quienes defienden los derechos humanos. No obstante, se ha destacado de manera más o menos uniforme, el rol de las personas defensoras de derechos humanos en el fortalecimiento del Estado de derecho y la democracia, y por ende, la necesidad de que los Estados cumplan con sus obligaciones de respeto y garantía, incluida la protección, respecto a los derechos y libertades de quienes se dedican a defender los derechos humanos.

El problema que plantearon las organizaciones de la sociedad civil en la tutela que llevó al pronunciamiento de la Corte Constitucional (SU 546 de 2023)⁵, declarando por segunda vez el estado de cosas inconstitucional es la falta de garantías y condiciones para la defensa de derechos humanos en Colombia. Ello, a pesar de la existencia de marcos normativos, incluida la implementación de algunos aspectos del Acuerdo Final para la Paz, así como un conjunto de instituciones, competencias y mecanismos establecidos para responder a la cada vez más grave situación que se refleja en diversas formas de violencias desde la privación del derecho a la vida, hasta la estigmatización.

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 pacífico y seguro para quienes defienden los derechos humanos. El Acuerdo incluye mecanismos de protección y reconocimiento del trabajo de estos actores como fundamentales para la reconstrucción del tejido social y la consolidación de la paz. 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 locales⁶.

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

¹ La primera directiva presidencial emitida expresando respaldo a la labor de la defensa de derechos humanos, dada 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 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-590-98.htm> consultada 14 de marzo de 2024.

³ Ver https://www.coljuristas.org/sala_de_prensa/articulo.php?id=175 consultado 14 de marzo de 2024.

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

⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/SU546-23.htm> consultado 7 noviembre de 2024.

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos en Colombia*, 2019, disponible en [OEA](#).

más peligrosos del mundo para realizar esta labor⁷. 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 amenazas⁸.

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 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 defensores 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 anteriores⁹. En ese año, solo durante el primer semestre, se reportaron 748 incidentes y 52 asesinatos¹⁰.

La situación no mejoró en el año 2024. Tan sólo en el primer semestre, según el Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo se documentaron 265 incidentes de violencia, de los cuales 77 fueron asesinatos¹¹. En todo el año 2024, fueron reportados 173 asesinatos de líderes sociales según reporta Indepaz.

Ahora bien, en lo corrido del 2025, Indepaz ha reportado 88 líderes sociales asesinados y 28 firmantes de paz¹². Tan sólo en el primer trimestre del año, la organización Somos Defensores reportó 128 agresiones contra defensores de derechos humanos y 43 asesinatos.

Este contexto exige la creación de un marco normativo integral que establezca el reconocimiento, respeto, garantía, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de defensa de derechos humanos. Este marco debe basarse en las obligaciones que el Estado ha asumido en virtud de la Constitución Nacional y los tratados internacionales vigentes, garantizando una respuesta efectiva ante las amenazas y vulneraciones que enfrentan quienes ejercen esta labor.

4. EL DERECHO A DEFENDER DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO COLOMBIANO DE RESPETO, PROTECCIÓN Y GARANTÍA

Las obligaciones en cabeza del Estado en relación con el respeto y garantía 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 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 (negrillas originales)*”¹³.

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

4.1. 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 1999¹⁴ 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 cuáles 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*”¹⁵.

⁷ Programa Somos Defensores, *Informe Anual 2022: La Sombra de la Impunidad*, disponible en su portal web.

⁸ Global Witness, *Informe Anual 2022: Defensores Ambientales*, disponible en [Global Witness](https://www.globalwitness.org/es/).

⁹ Defensoría del Pueblo, *Informe Anual 2022*.

¹⁰ Programa Somos Defensores, *Informe Anual 2022: La Sombra de la Impunidad*.

¹¹ Defensoría del Pueblo, *Sistema de Alerta Temprana, Informe 2024*.

¹² Indepaz. Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades. Consultado por última vez el 31 de julio de 2025.

¹³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 6 de diciembre de 2023. M. P. José Fernando Reyes Cuartas. Párr. 68.

¹⁴ ONU. Asamblea General [A/RES/53/144](https://www.un.org/ru/press/docs/2000/200003200001.htm). Ver en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-human-rights-defenders/declaration-human-rights-defenders>

¹⁵ *idem*.

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 (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:

(...) [L]os 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 necesarias¹⁶.

La Cedaw dispone que los Estados deben adoptar todas las medidas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres (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 “[t]oda 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.¹⁷

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

¹⁶ 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.

¹⁷ Organización de Estados Americanos. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. 1994. Artículo 5°.

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 -citada *supra*-, 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”¹⁸, 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”¹⁹.

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 personas defensoras 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 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:

(...) [L]a 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.²⁰

Así mismo, ha reiterado el deber de debida diligencia en cabeza del Estado para prevenir, investigar y sancionar cualquier violación de los derechos de las personas defensoras 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 colectivo²¹ y que existe una obligación *reforzada* de protección. A este respecto señaló que:

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Párr. 977.

²¹ Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C número 192.

(...) [L]os 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 sólo 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.²²

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 población.²³

4.2. 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 cimenta 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 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 atacan 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 personas 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.

²² Corte IDH. Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Párr. 54.

²³ 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.

Se ha establecido que el Estado se encuentra obligado a garantizar los derechos a la vida y la seguridad personal de las personas defensoras 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”*²⁴. 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 derechos.²⁵

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 Derecho.²⁶

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, el cual implica que, 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, 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 anterior 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 las personas defensoras 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 personas defensoras se ha acentuado²⁷. 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.²⁸

De ahí que, pese a contar con un entramado jurídico que consagra aquellos instrumentos

²⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 6 de diciembre de 2023. Mag. Ponente José Fernando Reyes Cuartas. Párr. 86.

²⁵ Corte Constitucional de Colombia. Auto 098 de 2013. Mg. Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 469 de 2020. Mg. Ponente. Diana Fajardo Rivera. Párr. 34.

²⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 6 de diciembre de 2023. Mag. Ponente José Fernando Reyes Cuartas. Párr. 813.

²⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 6 de diciembre de 2023. Mag. Ponente José Fernando Reyes Cuartas.

internacionales que se integran mediante el bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 superior, así como con normas propias de derecho interno que prevén prerrogativas en favor de las personas defensoras, la regulación resulta ser dispersa, la respuesta de las autoridades es insuficiente, poco articulada e ineficaz para cumplir con las obligaciones de protección y garantía, en el marco de la grave y estructural situación que aqueja a esta población.

4.3. Sobre los enfoques diferenciales

Es esencial poner de presente los fundamentos jurídicos que cimientan la inclusión de los enfoques diferenciales que irradian el proyecto de ley, en particular, los enfoques de género, étnico racial y territorial, los cuales también se encuentran insertos en el Acuerdo Final de Paz.

Su inclusión responde a la necesidad de tener en cuenta las particularidades e impactos y riesgos diferenciados que sufren algunas poblaciones en razón de los patrones estructurales de discriminación y exclusión, lo cual, en este caso, agudiza las condiciones de vulnerabilidad y riesgo a las que se encuentran sometidas las personas defensoras de derechos humanos. Esta inclusión de los enfoques diferenciales apunta a procurar la efectividad en la respuesta del Estado frente a las situaciones de riesgo, amenaza o violencia contra la labor de defensa de derechos humanos.

Sobre el enfoque de género es necesario precisar -como ya se señaló- que tanto la Cedaw como la Convención Belem Do Pará establecen que el Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, incluyendo todas aquellas encaminadas a eliminar la discriminación y violencia en la vida política y pública del país. Estos dos instrumentos parten del reconocimiento de que las mujeres han sufrido de forma histórica y estructural fenómenos de exclusión, violencia, desigualdad y discriminación, lo que supone una afectación diferenciada en el ejercicio de sus derechos.

En la Recomendación General número 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, se insiste en que la búsqueda de igualdad de *jure* y de *facto* entre mujeres y hombres exige de forma indispensable la inclusión de la perspectiva de género y de los derechos humanos de las mujeres, con la finalidad de comprender los efectos de la desigualdad en la materialización de los mismos y adoptar políticas públicas que atiendan a dicho fenómeno transversal y estructural.

En este sentido, el Relator especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos recordó en su Informe sobre defensoras que enfrentan obstáculos adicionales en el ejercicio de su labor, los cuales responden a las dinámicas de desigualdad estructurales. Al respecto, señaló que *“es frecuente que las defensoras se enfrenten a riesgos y obstáculos adicionales y diferentes que tienen que ver con el género, son interseccionales*

*y obedecen a estereotipos de género arraigados y a ideas y normas profundamente asentadas sobre quiénes son las mujeres y cómo deben ser.”*²⁹

En 2020, en un caso de amenazas y agresiones contra una defensora de derechos humanos en el Carmen de Bolívar (departamento de Bolívar), la CIDH decidió otorgar medidas cautelares de protección a favor de ella y su núcleo familiar, al considerar que se encontraba en una situación de gravedad y urgencia de riesgo de daño irreparable a sus derechos, en el marco de sus labores como lideresa social y defensora de derechos humanos en Colombia. En dicha decisión, la Comisión advirtió que *“al tratarse de una mujer lideresa, 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”*³⁰.

La Corte Constitucional ha señalado que la evaluación de la situación de las lideresas y defensoras en Colombia exige un esfuerzo por identificar los riesgos especiales que deben soportar, los cuales se acompañan de la violencia sistémica en las esferas pública y privada.

La interpretación y aplicación de cada uno de los derechos y libertades debe ser especialmente sensible al impacto acentuado que su violación tiene para las mujeres. Cuando las mujeres asumen la vocería de los derechos pueden enfrentarse a diversas formas de estigmatización que se vinculan a comprensiones patriarcales de su rol, inadmisibles por completo frente a una Constitución que ha puesto en el primer lugar de sus preocupaciones la prohibición de discriminación. Por ello, (i) el análisis sobre la infracción del derecho a defender derechos cuando este es invocado por las mujeres y (ii) la respuesta estatal para su protección, debe incluir un enfoque de género claro y efectivo. Bajo esta perspectiva, también es necesario considerar los impactos específicos que puedan afectar a otros líderes o lideresas que encaminen su actuación a la protección de minorías, grupos insulares o tradicionalmente discriminados.³¹

Sobre la defensa de derechos humanos por parte de la población LGBTIQ+ y en favor de esta, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que tanto las personas defensoras que hacen parte de esta población como quienes defienden sus derechos se enfrentan a desafíos adicionales que incluye la criminalización de sus actividades. Destaca que son puestos en una

²⁹ Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Informe sobre defensoras de derechos humanos. A/HRC/40/60.

³⁰ CIDH. Medida cautelar número 154 del 2020. Resolución número 40 de 2020. Yirley Judith Velasco Garrido y núcleo familiar respecto de Colombia.

³¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 6 de diciembre de 2023. Mag. Ponente José Fernando Reyes Cuartas. Párr. 74.

condición de mayor vulnerabilidad y enfrentan niveles alarmantes de violencia debido a tres factores o fuentes de discriminación: el ejercicio de defensa de derechos humanos, las causas específicas que defienden y su orientación sexual y/o identidad de género³².

Por su parte, el enfoque étnico racial se cimienta en las obligaciones del Estado de conformidad con las disposiciones constitucionales y lo establecido en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en la cual se precisa la obligación de adoptar medidas concretas y diferenciadas para asegurar la adecuada protección de los derechos de las personas con pertenencia étnica o racial.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido su importancia y alcance así:

Dentro del enfoque diferencial, se encuentra el enfoque étnico, el cual tiene que ver con la diversidad étnica y cultural, de tal manera que teniendo en cuenta las particularidades especiales que caracterizan a determinados grupos étnicos y el multiculturalismo, se brinde una protección diferenciada basada en dichas situaciones específicas de vulnerabilidad, que en el caso de las comunidades étnicas, como lo son las comunidades indígenas, afro, negras, palenqueras, raizales y Rom, se remontan a asimetrías históricas. Dicho principio, permite visibilizar las vulnerabilidades y vulneraciones específicas de grupos e individuos, por lo que partiendo del reconocimiento focalizado de la diferencia se pretenden garantizar los principios de igualdad, diversidad y equidad.³³

Así mismo, la Corte ha precisado que el enfoque territorial, que consiste en atender las *“características, necesidades, y especificidades ambientales, regionales, económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, propendiendo por su sostenibilidad ambiental, económica y social y el fortalecimiento de los entes territoriales”*³⁴ resulta ser indispensable, toda vez que las afectaciones de las que son objeto las personas defensoras de derechos humanos, exigen reconocer las dinámicas que subyacen a los territorios, especialmente aquellos que han sido azotados por el conflicto armado de forma más gravosa.

Por lo anterior, y a propósito del enfoque interseccional y las múltiples fuentes de discriminación, resulta relevante que, como se señaló, se incluyan los enfoques diferenciales como criterios de interpretación transversales al articulado, que determinan parte de la idoneidad y eficacia de las medidas a adoptar y, en ese sentido, inciden en el cumplimiento de las obligaciones del

Estado en relación con la prevención, promoción, respeto, protección y garantía de los derechos de las personas defensoras, contribuyendo a la superación del ECI declarado por la Corte Constitucional.

5. SOBRE LA NECESIDAD DE ADOPTAR UN MARCO JURÍDICO QUE RECONOZCA Y HAGA EFECTIVO EL DERECHO A DEFENDER DERECHOS Y LA LABOR DE DEFENSA 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 personas defensoras 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:

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.**

(...)

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 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.

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Violencia contra personas LGBTI. OAS/Ser.L/V/II.rev.2. 12 de noviembre de 2015. Párr. 334 y 335.

³³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 010 de 2015. Mg. Ponente. Martha Victoria Sánchez Méndez.

³⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU 095 de 2018. Mg. Ponente. Cristina Pardo Schlesinger.

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 adoptara e implementara 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.

Por su parte, la iniciativa satisface algunas de las órdenes proferidas por la Corte IDH en la Sentencia Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo vs. Colombia del 18 de octubre de 2023, 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 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 Sentencia. ³⁸

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 Sentencia. ³⁹

3. El Estado procederá a la creación de un fondo destinado a la prevención, protección y asistencia a personas defensoras de derechos

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 contra 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”.

³⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 6 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>

humanos en situación de riesgo, en los términos de la Sentencia.⁴⁰

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 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.

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 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”.

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 ley.⁴¹

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.

⁴¹ Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación 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.

6. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Este marco jurídico articula las respuestas del Estado, facilita la coordinación con los distintos niveles administrativos y tiene como propósito central fortalecer la protección y promoción de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos. El Estado tiene la obligación de convocarse para defender el derecho a defender, garantizando que puedan realizar su labor sin temor a represalias.

Es fundamental que el Estado asegure la implementación de políticas públicas con la participación activa del pueblo, haciendo uso de los poderes públicos para proteger a las personas defensoras y garantizar su derecho a realizar su labor. La protección colectiva regulada es un pilar importante a nivel local, asegurando que tengan acceso a mecanismos de seguridad y que sus derechos sean ampliamente difundidos.

Título I. Disposiciones generales

Este título establece el objeto y el alcance de la ley, así como el reconocimiento del derecho y de la labor de quienes defienden derechos humanos. Además consagra las definiciones fundamentales que proporcionan claridad y precisión jurídica a los conceptos utilizados. De otra parte desarrolla las actividades de defensa de derechos humanos y establece el Día Nacional de reconocimiento y conmemoración del derecho a defender derechos humanos.

Título II. Enfoques y Principios

Este título aboga por la adopción de principios y enfoques diferenciales tales como el de derechos humanos, de género, interseccional, étnico-racial y territorial los cuales son claves para abordar los riesgos y violencias específicas que sufren los defensores indígenas, afrodescendientes y las mujeres debido a su identidad y labor en la defensa de los derechos colectivos. En un contexto en el que el 10% de las personas defensoras asesinados en 2023 eran mujeres indígenas, el enfoque étnico y de género no es solo necesario, sino urgente⁴². Además, el enfoque territorial refuerza la importancia de reconocer la compleja relación entre los actores armados y el control territorial en regiones como Cauca y Antioquia, donde se concentra el 33.52% de los asesinatos de personas defensoras en 2024⁴³.

Este enfoque incluye como razón principal la interpretación integral de la seguridad humana, un concepto que va más allá de la seguridad física y abarca dimensiones de dignidad, bienestar y la realización plena de los derechos fundamentales. La seguridad humana, plantea que la seguridad debe proteger las libertades vitales y promover un entorno

en el cual los individuos puedan vivir libres de miedo, necesidad y desesperanza, considerando aspectos como la seguridad económica, alimentaria, personal y ambiental.⁴⁴ Este concepto ha sido respaldado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y se destaca en la Resolución número 76/262 de 2022, donde se subraya la responsabilidad de los Estados en abordar la seguridad humana de manera multidimensional y preventiva.

En nuestro entorno social y tal como lo indica, la Sentencia SU-546 de 2023 de la Corte Constitucional, la seguridad de las personas defensoras de derechos humanos no solo implica la ausencia de agresiones físicas, sino también la creación de condiciones dignas y seguras que permitan el ejercicio de su labor sin temor ni restricciones. Esta sentencia subraya que el Estado debe implementar medidas para asegurar el respeto y garantía de derechos en un entorno de dignidad, abordando de manera integral los riesgos específicos que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en sus territorios.

De esta manera, la ley incorpora el enfoque de seguridad humana para reconocer que la protección de las personas defensoras debe ser integral, asegurando condiciones que incluyan aspectos sociales, económicos y culturales, los cuales son esenciales para que puedan ejercer plenamente su labor en un ambiente que respete y promueva su dignidad y bienestar.

Título III. Derechos y libertades

Este título establece los derechos fundamentales que tienen las personas defensoras de derechos humanos, tanto a nivel individual como colectivo. Estos incluyen el derecho a la protección efectiva, el acceso a la justicia, el derecho a la participación política y social, y la libertad de expresión y asociación. Asegurar estos derechos es esencial en un país donde el 40% de los líderes asesinados en 2023 eran líderes comunales, que a menudo son perseguidos por su labor de defensa del territorio y recursos naturales⁴⁵. Este título garantiza que las personas defensoras puedan realizar su trabajo sin temor a represalias o persecuciones, tal como lo recomiendan la ACNUDH y la CIDH en sus informes anuales⁴⁶.

Este título incorpora también el objetivo de la no repetición como parte de la interpretación de estos derechos. La no repetición orienta al Estado hacia la adopción de medidas que aborden las causas profundas de la violencia y el hostigamiento contra las personas defensoras, creando un entorno seguro y estable para el ejercicio de su labor. En línea con la Sentencia SU-546 de 2023 de la Corte Constitucional, este objetivo requiere que las acciones de protección no sólo respondan a riesgos presentes, sino que también prevengan futuros actos de violencia, promoviendo una cultura de respeto y garantía hacia los derechos humanos.

⁴² Defensoría del Pueblo. (2024). Informe Anual: Defensores en riesgo.

⁴³ Programa Somos Defensores. (2022). La sombra de la impunidad. Informe anual.

⁴⁴ Informe de Seguridad Humana de las Naciones Unidas de 2022.

⁴⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2023).

⁴⁶ Defensoría del Pueblo. (2023). Sistema de Alerta Temprana. Datos de violencia contra defensores de derechos humanos.

Así, el objetivo de no repetición refuerza el compromiso de generar condiciones que permitan a las personas defensoras ejercer sus derechos en un entorno de paz, equidad y justicia social. De esta forma, el marco de protección integral se proyecta no solo hacia situaciones de riesgo actuales, sino también hacia un futuro en el que la labor de defensa de derechos sea respetada y valorada, sin amenazas de violencia o represalia.

Título IV. Obligaciones estatales

Este título describe las obligaciones del Estado para proteger a las personas defensoras de derechos humanos, entre las cuales destacan la debida diligencia en la prevención de violaciones de derechos humanos, la presunción de riesgo en situaciones de amenazas y la implementación de medidas de protección colectiva. En un contexto en el que la violencia contra las personas defensoras es generalizada y en aumento, estas obligaciones estatales son fundamentales para garantizar una respuesta adecuada y oportuna ante cualquier amenaza que comprometa su seguridad.

En particular, la debida diligencia debe aplicarse de manera eficaz, asegurando que todas las instancias estatales respondan a los riesgos que enfrentan las personas defensoras, conforme a la Constitución colombiana y las obligaciones del Estado en virtud de tratados internacionales de derechos humanos. La Sentencia SU-546 de 2023 de la Corte Constitucional refuerza esta responsabilidad estatal, destacando que la protección de las personas defensoras de derechos humanos no puede abordarse de forma aislada, sino que debe ser integral y colectiva. Esto implica considerar las necesidades de protección de comunidades y colectivos enteros, especialmente en territorios donde el riesgo es estructural y compartido por quienes ejercen la defensa de los derechos humanos.

Así, la obligación de protección colectiva implica que el Estado implemente medidas preventivas y de seguridad que abarquen a comunidades y grupos en riesgo, no solo a individuos. Esto responde a los principios de solidaridad y justicia social, asegurando que las personas defensoras puedan ejercer sus derechos y liderazgos en un entorno seguro y adecuado. La protección colectiva permite, además, una intervención más efectiva al abordar las causas estructurales del riesgo, reduciendo así la vulnerabilidad de las comunidades que defienden los derechos humanos y el territorio, en consonancia con las normas de derecho internacional y la jurisprudencia constitucional colombiana.⁴⁷

Título V. Sanciones

En este título se establece que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley dará lugar a las sanciones penales y disciplinarias previstas en el Código Penal Colombiano, el Código General Disciplinario y demás normas aplicables. Asimismo, el Ministerio Público ejercerá sus facultades de

prevención y control para verificar el cumplimiento de estas disposiciones, asegurar su observancia y adelantar las actuaciones necesarias frente a posibles omisiones o infracciones.

Título VI. Mecanismos de prevención, protección y participación

Este título describe los mecanismos de prevención y protección que el Estado debe implementar para garantizar la seguridad de las personas de derechos humanos. Es importante señalar que este título no pretende crear instancias paralelas que compliquen o hagan más complejo el sistema actual, sino que busca garantizar que los mecanismos existentes se desarrollen bajo principios de racionalización y efectividad.

En este sentido, se refuerzan espacios como la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías, establecidas como plataformas de coordinación y articulación entre los diferentes niveles administrativos. Estos mecanismos buscan optimizar el uso de recursos y asegurar que las instancias ya establecidas cumplan su propósito con la debida eficacia y coherencia institucional.

Además, se establece en cabeza del Ministerio del Interior la obligación de crear un Sistema de recopilación de datos y cifras, a través del cual se deberá evaluar con precisión la prevalencia, tipos, tendencias y patrones de violencia contra personas defensoras de derechos humanos, desagregando los datos por contexto, temporalidad, territorio, ámbito de acción y otros indicadores de gestión y resultado, incluyendo la información sobre judicialización de los casos.

Esta información se difundirá anualmente en un informe público que deberá ser presentado al Congreso antes del 24 de marzo. Las comisiones constitucionales y de derechos humanos adelantarán una sesión para debatir su contenido, garantizando la participación de autoridades competentes y organizaciones defensoras interesadas.

Este sistema deberá operar bajo el principio de no estigmatización, asegurando que la información recopilada no sea utilizada para prácticas de persecución, perfilamiento o discriminación de las personas defensoras. La protección de sus datos personales y el respeto a su dignidad son fundamentales para prevenir cualquier uso indebido de la información, reforzando el compromiso del Estado de brindar un entorno seguro y de respeto para quienes ejercen su labor en defensa de los derechos humanos.

Por otro lado, este título establece mecanismos para facilitar la participación activa de las personas defensoras en la creación de políticas públicas, asegurando que sus voces sean escuchadas y tengan incidencia en el diseño de medidas de protección. La intención es que las políticas se construyan de manera colaborativa, reflejando las realidades y necesidades de las personas defensoras y respetando la estructura institucional existente, de forma que la protección sea tanto eficiente como sostenible en el tiempo.

⁴⁷ Fiscalía General de la Nación. (2019). Informe de esclarecimiento de homicidios.

Igualmente, este título incluye disposiciones para el seguimiento y la supervisión de las medidas adoptadas en el marco de este proyecto de ley. El monitoreo continuo es esencial para evaluar la eficacia de las políticas de protección y para ajustar las estrategias según sea necesario. En un contexto donde la violencia contra personas defensoras es persistente y cambiante, se necesita un enfoque de seguimiento constante, respaldado por un sistema de recopilación de datos sobre incidentes de violencia.⁴⁸

Título VII. Seguimiento y supervisión

Se dispone la creación de un Mecanismo Tripartito de Seguimiento y Supervisión, integrado por el Gobierno nacional, las Organizaciones y Plataformas de la Sociedad Civil y los entes de control, con el fin de verificar el cumplimiento de la ley. Este mecanismo, presidido por el Ministerio del Interior, deberá elaborar su propio reglamento dentro de los seis meses siguientes a su instalación, garantizando la aplicación de los principios y enfoques establecidos en la norma.

Título VIII. Disposiciones finales

Este título se centra en los aspectos finales y complementarios del marco legal, garantizando su coherencia con otros cuerpos normativos y su vigencia a largo plazo.

7. SOBRE LA NATURALEZA DE LA LEY

La Corte Constitucional ha fijado en su jurisprudencia los criterios para establecer si una ley es de naturaleza estatutaria, así:

(i) [Q]ue efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) que el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o un derecho fundamental en sí mismo; (iii) que la normativa pretenda regular, de manera integral, estructural y completa, un derecho fundamental; o (iv) que verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) que se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general del derecho, como elementos cercanos a su núcleo esencial.⁴⁹

Así mismo, el Tribunal ha establecido que la reserva de ley estatutaria debe ser objeto de aplicación restrictiva so pena de desnaturalizarla y vaciar de competencia al legislador ordinario:

(...) [E]l artículo 152 de la Constitución debe interpretarse de forma restrictiva, es decir, que su aplicación procede en unos casos concretos. En especial, debe determinarse el grado de afectación y de regulación del derecho fundamental. Así mismo, ha precisado que el análisis debe tener en cuenta el contenido material de la ley, de modo que

la denominación de una norma es indiferente para la protección de la reserva de ley estatutaria.⁵⁰

Ahora bien, teniendo en cuenta el objeto del proyecto de ley así como las disposiciones que integra para la materialización del derecho a defender derechos humanos, es necesario que se tramite esta iniciativa como ley estatutaria, so pena de desconocer la disposiciones constitucional.

Lo anterior pues el derecho a defender derechos fue reconocido recientemente en la Sentencia de Unificación 546/23 como un derecho autónomo que funge como expresión del principio de participación democrática y conlleva el respeto, protección y garantía de derechos y libertades conexas como la vida, la integridad personal, la prohibición de ser sometido a tortura o tratos crueles e inhumanos, las libertades de expresión y asociación, entre otros.

Así, se trata de un derecho que ostenta arraigo constitucional, especialmente por cuanto resulta ser un elemento vertebral del sistema democrático, el Estado Social de Derecho y la garantía de los derechos humanos.

Sobre su naturaleza y contenido, la Corte Constitucional estableció que:

El derecho a defender derechos no constituye una suma de posiciones jurídicas. En él convergen, confiriéndole una fisonomía propia, derechos y libertades protegidas cuya función se explica recíprocamente. Algunos de tales derechos son un medio para la garantía de otros al tiempo que su alcance es precisado a partir del contenido de los demás. Esa conexión se explica en tanto la salvaguarda de todas las posiciones constituye una condición necesaria para optimizar la labor de promoción y defensa de los derechos humanos

(...)

Ese *derecho a defender los derechos humanos*, como ha quedado expuesto en otro lugar de esta providencia, se encuentra conformado por un amplio haz de posiciones jurídicas que se derivan de la obligación de respetar, garantizar y proteger los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos, la seguridad personal, al debido proceso, al ejercicio libre de ese liderazgo y a la justicia efectiva.⁵¹

De esta manera, no sólo es un derecho autónomo, sino que su núcleo esencial tiene lugar a propósito de la garantía y materialización de diferentes derechos y libertades de orden constitucional y fundamental, lo que permite constatar su importancia *iusfundamental*.

La configuración legal de un derecho de tal naturaleza, su reconocimiento expreso y el diseño de garantías específicas para su ejercicio, son materias cuya regulación debe adelantarse mediante ley estatutaria, máxime cuando se pretende la consolidación de un marco jurídico integral que consagre los diversos derechos, obligaciones y mecanismos existentes; y

⁴⁸ Defensoría del Pueblo. (2024). Informe Anual: Defensores en riesgo.

⁴⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-015 de 2020. Mg. Ponente Alberto Rojas Ríos.

⁵⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-015 de 2020. Mg. Ponente Alberto Rojas Ríos.

⁵¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546/23. Parr. 74 y 143.

crear nuevos instrumentos en favor de la Población líder y defensora de derechos humanos.

Por todo ello, en este caso opera la reserva de ley estatutaria y es necesario atender a dicho procedimiento legislativo en el trámite de la iniciativa.

8. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7º 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.

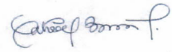
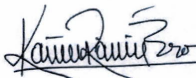
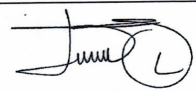
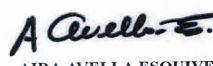
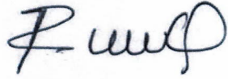
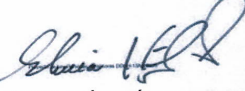
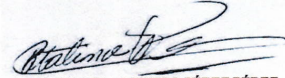
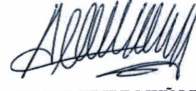
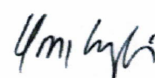
9. ANÁLISIS DE CONFLICTOS DE INTERÉS

Este proyecto de ley no genera conflictos de interés para los miembros del Congreso, 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.

Adicionalmente, es fundamental que el Estado garantice la imparcialidad de los mecanismos de protección y evite cualquier tipo de criminalización o estigmatización de la labor de las personas defensoras de derechos humanos. El proyecto de ley incluye medidas para asegurar la neutralidad y la protección efectiva de quienes se dedican a la defensa de los derechos fundamentales, sin importar su ideología o posición política.

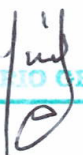
De la honorable Congressista,


JAHIEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Unión Patriótica - Pacto Histórico

 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara Pacto Histórico
 CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN Representante a la Cámara Circunscripción Internacional	 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara Departamento de Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica
 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana	 DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO Representante a la Cámara por Bolívar Pacto Histórico
 ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA	 ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana
 GABRIEL ERNESTO PARRADO Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA	 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO
 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Pacto Histórico - Unión Patriótica	 Robert Daza Guevara Senador de la República Pacto Histórico - PDA
 GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico-Colombia Humana	 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara	 María José Pizarro Rodríguez Senadora de la República Pacto Histórico
 Clara Eugenia López Obregón Senadora de la República	

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de agosto del año 2024
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley ☒ Acto Legislativo
No. 219 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
H.S. Jael Curroga Carrillo y otros


SECRETARIO GENERAL

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN COMO COAUTOR AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 146 DE 2025
CÁMARA, HONORABLE REPRESENTANTE DIEGO PATIÑO AMARILES Y OTROS

Bogotá, D.C., septiembre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto : Solicitud de adhesión como Coautor al Proyecto de Ley No.146 de 2025 Cámara “Por la cual se modifican las disposiciones de la Ley 675 de 2001 y se dictan normas para el fortalecimiento del Régimen de Propiedad Horizontal”.

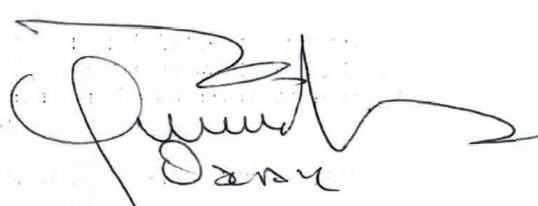
Cordial saludo,

De manera respetuosa y de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª. De 1992, de común acuerdo, me permito solicitar que se me adhiera como Coautor del Proyecto de Ley No.146 de 2025 Cámara “Por la cual se modifican las disposiciones de la Ley 675 de 2001 y se dictan normas para el fortalecimiento del Régimen de Propiedad Horizontal”.

Lo anterior, fundamentado en la relevancia del Proyecto de Ley y nuestro interés por defender su trámite en la Cámara de Representantes.

Sin otro particular y agradeciendo su atención,


DIEGO PATIÑO AMARILES
Representante a la Cámara
Por el Dpto. de Risaralda


OSCAR SANCHEZ LEON
Por el Dpto. Condoramarca

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE FINAGRO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 587 DE 2025 CÁMARA

 COMENTARIOS Proyecto de Ley No. 587 de 2025 Cámara "por medio del cual se adopta una reforma estructural al ICETEX y se dictan otras disposiciones De manera atenta nos permitimos presentar algunas apreciaciones desde el ámbito de competencia de Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO, en relación con el Proyecto de Ley No. 587 de 2025 Cámara "por medio del cual se adopta una reforma estructural al ICETEX y se dictan otras disposiciones.", del cual nos referimos de manera particular al contenido de la incorporación un nuevo artículo en la ponencia para segundo debate, que corresponde al artículo 10 del proyecto de ley, en razón a que, en nuestro criterio legal, es inconstitucional e inconveniente modificar la normativa que corresponde a las inversiones obligatorias en Título de Desarrollo Agropecuario (TDA'S) con la inclusión de los títulos de fomento para la educación superior, que se plantea la propuesta, por las siguientes razones: La Constitución Política de Colombia, en sus artículos 65 y 66 establece la protección especial del Estado al campesino, a la producción de alimentos, a la promoción de las condiciones de seguridad y soberanía alimentaria priorizando el desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales agroecológicas, forestales y campesinas, entre otras; buscando financiar las actividades del sector agropecuario para impulsar la producción, incrementar el empleo, estimular la transferencia tecnológica y contribuir a la seguridad alimentaria, con el fin de capitalizar el sector, a través del crédito agropecuario. Así las cosas, la iniciativa además de inconstitucional es inconveniente, debido a que no se tiene en cuenta el manejo y ejecución de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), puesto que los mismos tienen una regulación específica, y hacen parte de un <i>ecosistema o subsistema económico</i>, como lo es el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), el cual fue creado mediante la Ley 16 de 1990, y se encuentra compilado en el Estatuto Orgánico de Sistema Financiero (EOSF), creado por la necesidad de contar con recursos para ser dirigidos al financiamiento de las actividades agropecuarias de personas que no tienen acceso en condiciones del mercado, o que por las características propias de esas actividades, requieren de condiciones financieras especiales que el mercado no ofrece; razón de ser del crédito de fomento agropecuario, financiado con estos títulos. No se puede desconocer tampoco el Acto Legislativo 01 de 2023, mediante el cual se declaró al campesinado colombiano como sujeto de derechos y de especial protección, de igual forma, normas como la Ley de Negritudes (Ley 70 de 1993), Ley de la Mujer Rural (Ley 731 de 2002), Ley de Jóvenes (Ley 1622 de 2013), y la Ley de víctimas (Ley 1448 de 2011), que buscan apalancar el desarrollo de estas poblaciones a través del crédito agropecuario, buscando garantizar sus derechos.	Incluso, es preciso señalar que el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario está enfocado hacia un actor en particular que es el productor agropecuario y rural, que en varias oportunidades la Corte Constitucional le ha adjudicado relevancia para que sea foco de apoyo y especial protección por parte del estado¹; toda esta normatividad tiene como fin la protección fundamental del sector agropecuario y del crédito agropecuario, y que al cambiar la destinación de los TDA'S, agregando otros grupos de interés, diferentes a las personas de protección especial de que hablan las leyes antes descritas, estarían menoscabando la herramienta a través del cual se garantizan estos recursos dirigidos al sector. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 112 y el numeral 2º del artículo 229 del EOSF, los TDAs son inversiones forzosas que deben efectuar y mantener los establecimientos de crédito con recursos producto del desarrollo de sus actividades financieras de captación y tales títulos le proporcionan al sistema los recursos que requiere para el desarrollo de su actividad crediticia, como es la colocación de recursos destinados al sector agropecuario. Analizada en conjunto la normativa del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (en adelante "SNCA"), expedida por la Junta Directiva del Banco de la República, la CNCA, y el Gobierno Nacional, consideramos que es claro que ésta se ha estructurado a partir del entendimiento generalizado de que los recursos del SNCA tienen una destinación específica que es la colocación de recursos para el otorgamiento de crédito de redescuento del sector agropecuario. En este sentido, en caso de incorporar un nuevo instrumento de inversión obligatoria para el sector educativo, específicamente para fondear el créditos para educación superior, desfiguraría completamente el SNCA, así como incompatibilidades en el la regulación que existe sobre los TDAs, generando traumas que impedirían el desarrollo normal de la actividad de financiamiento agropecuario, situación que no permitiría desarrollar con normalidad y eficacia con la que se vienen ejecutando estos recursos, lo que desaceleraría el gran avance que se ha tenido con el desarrollo de políticas como la democratización del crédito. También es importante anotar que la propuesta no tiene en cuenta el manejo operativo de estos títulos, pues estos según la ley son emitidos por FINAGRO y son regulados por la Junta Directiva del Banco de la República, según lo establecen claramente el artículo 58 de la Ley 31 de 1992, en concordancia con lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 112, el literal c) numeral 2 del artículo 218, el numeral 2 del artículo 229 del EOSF; y de manera particular. El Banco de la República, define los montos y las características de la inversión obligatoria en TDAs, teniendo en cuenta la asignación suficiente de recursos financieros hacia el sector agropecuario, la conservación del equilibrio financiero del sistema nacional de crédito y la preservación de la solvencia y liquidez del mismo.² ¹ Corte Constitucional Sentencias C-077-2017; C-180 de 2005; SU-426 de 2016; T-046 de 2023; C-218/20 ² Resolución Externa 3 de 2000 del Banco de la República
Así mismo, en atención a lo dispuesto en la, la inversión forzosa en TDA responde a tres objetivos esenciales: 1. Garantizar una asignación suficiente de recursos financieros hacia el sector agropecuario. 2. Conservar el equilibrio financiero de FINAGRO como entidad que canaliza los recursos hacia el sector. 3. Preservar la solvencia y liquidez de las entidades financieras obligadas a adquirir estos títulos. Así las cosas, el ingreso de nuevos sectores generaría un desbalance y podría en riesgo el crédito de Fomento Agropecuario, el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, y todo el ecosistema antes señalado, del cual los TDAs configuran un pilar esencial para su funcionamiento y sostenibilidad. Por otro lado, el contenido del artículo 10 de la ponencia de segundo debate del Proyecto de Ley 587 de 2025- Cámara, que pretende que se redirijan los recursos provenientes de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) hacia fines distintos al crédito agropecuario, como el crédito educativo, desconoce tanto el espíritu como los fundamentos normativos antes señalados, que atienden las fallas de mercado que enfrenta el sector agropecuario relacionada con una alta exposición al riesgo, una estructura agraria desigual conformada particularmente por muy pequeños productores y un limitado acceso al sistema financiero. Bajo estos lineamientos, es evidente que los TDAs cumplen un rol estratégico en asegurar el acceso al financiamiento para el desarrollo rural y productivo, con énfasis en los pequeños productores que hoy representan el 83,9% del total atendido. Actualmente, con base en el modelo de fondeo definido por la Ley 16 de 1990, FINAGRO administra \$17,4 billones en TDAs que corresponden a los recursos requeridos por FINAGRO (cartera de redescuento (\$14,85 billones) x 125% - el patrimonio de FINAGRO (\$1,12 billones)). Este recurso considera la necesidad por liquidez para cubrir el posible crecimiento de la demanda por crédito en un trimestre. De este total, \$2,5 billones están disponibles para que los aliados financieros redescuenten. Sin embargo, lejos de ser recursos "ociosos", constituyen, como se mencionó, un colchón financiero indispensable para atender la potencial demanda crediticia del sector agropecuario. Por otro lado, el contenido del artículo 10 en comento, contradice la especialidad del instrumento de inversión forzosa TDA, diseñado exclusivamente para el financiamiento estructural del sector agropecuario, y abre la puerta a la sustitución progresiva de los TDA, utilizando definiciones ambiguas como 'excedentes no colocados', lo cual representa un riesgo jurídico evidente. Así mismo, se estaría vulnerando el principio de especialización institucional al mezclar finalidades sectoriales distintas: desarrollo rural y educación superior, como podría afectar la sostenibilidad financiera de FINAGRO, como la banca de desarrollo del sector agropecuario, y de los programas agropecuarios que dependen del fondeo estructurado mediante los TDAs.	De igual manera, este artículo hace referencia al concepto de 'excedente no colocado', el cual es operacionalmente riesgoso y puede distorsionar los incentivos de colocación agropecuaria, rompe la coherencia del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", que prioriza el fortalecimiento del financiamiento rural, y se desconoce si se justifica en estudios técnicos incluyendo estimaciones de impacto económico, fiscal y sectorial. En este mismo sentido, consideramos importante ponerle de presente lo siguiente: • El universo de productores agropecuarios en el país se estima en 3,9 millones, de los cuales solo 779.113 cuentan con crédito activo. Esto implica que más de 3 millones de productores aún no acceden a crédito de fomento. • Actualmente toda la estrategia de financiamiento del sector agropecuario, bajo la directriz del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, está orientada a partir de estrategias asociativas e individuales, a fomentar el acceso al crédito de los pequeños productores. • Si se calcula un crédito promedio para pequeños productores de \$20,9 millones (cifra estimada a partir de \$3,34 billones desembolsados a 159 mil pequeños productores), bastaría con que el 10% de esta demanda insatisfecha (300 mil productores) solicitara financiamiento para requerir recursos por alrededor de \$6,3 billones. Esto significa que los \$2,5 billones actualmente disponibles en TDA son apenas una fracción de las necesidades reales y potenciales del sector. Redirigir los recursos financieros captados mediante los TDAs del modelo de fondeo definido por la ley 16 de 1990 hacia fines diferentes al sector agropecuario desconoce la magnitud de la demanda no atendida y debilitaría la capacidad del sistema de crédito agropecuario para cumplir con su función constitucional y legal: promover la inclusión financiera, el fomento productivo y la seguridad alimentaria en el país. Así las cosas, de la manera más respetuosa solicitamos sea eliminado del Proyecto de Ley el artículo 10, por medio del cual se modifica el artículo 112 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en razón a su inconstitucionalidad, y por las siguientes razones: 1. Afecta la sostenibilidad financiera de Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. 2. Se generan presiones de liquidez al interior de FINAGRO, banca de desarrollo del sector agropecuario, al no tener los recursos necesarios para cubrir el crecimiento de la cartera de redescuento. 3. Obligaría a Finagro a fondearse con recursos más caros en condiciones de mercado encareciendo el crédito, con el riesgo de no corregir la falla de mercado, atentando contra la inclusión financiera, al debilitar al crédito de fomento, que es el que determina las condiciones especiales para el campesino y el agricultor.

4. Al limitar el crecimiento de la cartera de redescuento, reduce los resultados financieros de Finagro los cuales se destinan en una buena proporción al FAG para garantizar los créditos de los productores agropecuarios.
5. Limita el acceso al crédito a los pequeños productores agropecuarios.
6. Al cierre de julio del 2025, la utilización de la liquidez del sistema asciende al 86%, una disminución en la fuente de fondeo actual, llevaría el uso cercano al 100% limitando el acceso al financiamiento del sector.

Cordial saludo,


Alexandra Restrepo García
Presidente
Finagro

Proyecto: Jimena Ruiz Velásquez, Vicepresidente Jurídica (e)
Wilson Alonso Acevedo, VP Financiero (e)
Julían García Cardona, Vicepresidente de Asuntos Estratégicos y Sostenibilidad
Santiago Espinosa Romero, Director Jurídico
Diego Cortes Rojas, Director Planeación Financiera
Gloria Patricia Suárez, Profesional Líder, Vicepresidencia Jurídica
Juan Pablo Espinosa, Profesional Líder, Gerencia de Investigaciones Económicas.

CONTENIDO

Gaceta número 1623 - Jueves, 4 de septiembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

Págs.

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

CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión como coautor al Proyecto de Ley
número 146 de 2025 Cámara, honorable Representante
Diego Patiño Amariles y otros.....

23

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de Finagro al Proyecto de Ley
número 587 de 2025 Cámara.....

24