



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 302

Bogotá, D. C., jueves, 16 de abril de 2026

EDICIÓN DE 7 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE FAVORABLE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 40 DE 2025

por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinden público homenaje al municipio del Socorro -departamento de Santander- como pionero de la Libertad, se realiza reconocimiento a las acciones históricas que marcaron la libertad y la democracia de nuestra patria, y se dictan otras disposiciones.



Bogotá D.C., 15 de abril de 2026.

Doctor
CARLOS RAMIRO CHAVARRO CUELLAR
Secretario General
SENADO DE LA REPUBLICA
Ciudad.

Respetado Doctor Chavarro:

De la manera más atenta me permito presentar Informe de Ponencia para Segundo Debate **FAVORABLE** al Proyecto de ley 40 de 2025, "por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinden público homenaje al municipio del Socorro -Departamento de Santander- como pionero de la Libertad, se realiza reconocimiento a las acciones históricas que marcaron la libertad y la democracia de nuestra patria, y se dictan otras disposiciones".

Por la atención prestada, anticipo mis más sinceros agradecimientos.

JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO
Senador de la República.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 40 DE 2025, "POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA RINDEN PÚBLICO HOMENAJE AL MUNICIPIO DE EL SOCORRO -DEPARTAMENTO DE SANTANDER- COMO PIONERO DE LA LIBERTAD, SE REALIZA RECONOCIMIENTO A LAS ACCIONES HISTÓRICAS QUE MARCARON LA LIBERTAD Y LA DEMOCRACIA DE NUESTRA PATRIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

I. ANTECEDENTE LEGISLATIVO

La iniciativa legislativa fue radicada por la Representante a la Cámara Mary Anne Andrea Perdomo Gutiérrez el 23 de julio de 2025 en la Secretaría General del Senado de la República (Gaceta del Congreso 1415/2025), el 15 de agosto de 2025 fue enviado a la Comisión Segunda de Senado, y el 26 de agosto de 2025 fue designado como ponente el Senador José Vicente Carreño Castro, quien el 24 de octubre de 2025 rindió Informe de Ponencia para Primer Debate (Gaceta 2034/2025), siendo aprobado el 10 de noviembre de 2025 (Gaceta 78/2026), y ahora en el presente misiva presenta el Informe de Ponencia para Segundo Debate.

II. OBJETO DEL PROYECTO

Rendir la Nación y el Congreso de la República público homenaje y se asocian al reconocimiento del municipio de El Socorro, departamento de Santander, por su valioso aporte como pionero de la libertad y la democracia de Colombia.

En ese orden de ideas, el proyecto de ley busca además (1) declarar como Patrimonio Cultural de la Nación al municipio de El Socorro, sus manifestaciones culturales y el legado patrimonial en torno a la rebelión de los comuneros; (2) autorizar los recursos y disposiciones necesarias para la puesta en marcha de los proyectos y obras de utilidad pública que se ejecutarán con motivo del reconocimiento y los honores que se rinden al municipio de El Socorro, con la finalidad de avanzar en un proceso de memoria histórica, así como, el fortalecimiento de los referentes históricos y culturales que aportaron a la génesis de la emancipación colombiana.

Así mismo, salvaguardar los bienes de interés cultural del municipio, las áreas naturales y culturales del municipio para el uso y aprovechamiento en un marco de conservación de los recursos culturales / patrimoniales y naturales para un turismo con responsabilidad social y sostenible.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En concordancia con lo expresado por la autora en la Exposición de Motivos, esta iniciativa es de la sociedad civil, que buscan un reconocimiento y la proyección

<p>social del municipio de El Socorro y el Departamento de Santander, por el aporte pionero de los ciudadanos de la provincia El Socorro a la libertad y a la democracia de los colombianos.</p> <p>Este proyecto de ley se formula –explica la autora- “con la convicción de rescatar la memoria santandereana de los Comuneros”, siendo una reivindicación a los ciudadanos de El Socorro y el movimiento comunero, “por sus aportes a un capítulo trascendental en la historia de Colombia y su lucha por la libertad y la democracia”, por lo que a esta tierra se le reconoce como ‘Cuna de la libertad de América’.</p> <p>IV. MARCO HISTÓRICO</p> <p>En esta reseña histórica se hace una descripción de por lo menos siete (7) acciones históricas -acaecidas en el actual municipio de <u>El Socorro</u>- que marcaron sendos MOMENTOS ESTELARES de la libertad y la democracia a la Nación colombiana. Finalmente, se señala que el Socorro y el movimiento comunero representan una de las primeras expresiones de la lucha por la libertad y la democracia en lo que hoy es Colombia; la valentía de sus gentes, la determinación y anhelo de justicia sentaron las bases para la posterior gesta emancipadora y el fortalecimiento de los principios democráticos en el país, puntualiza su autora.</p> <p>El Socorro, ubicado en la provincia de El Socorro de la Nueva Granada (1850), fue un bastión de resistencia frente al régimen colonial español. En 1781, el pueblo se levantó en armas liderado por Juan Francisco Barbeo, Joaquín Fernández de Sotomayor y otros patriotas, uniéndose al movimiento comunero que se extendía por todo el Virreinato. El municipio de <u>El Socorro</u> y el movimiento comunero representan una de las primeras expresiones de la lucha por la libertad y la democracia en lo que hoy es Colombia.</p> <p>Señala el texto aportado por la sociedad civil Reseña Histórica Para Declarar Al Municipio <u>El Socorro</u> como Pionero De La Libertad Y La Democracia En Colombia (s.f., Fundación Socorranos en Acción) que el 27 de noviembre de 1683 el arzobispo de Santa Fe, Antonio Sanz Lozano, firmó el auto de erección de la parroquia de Nuestra Señora de El Socorro, integrada por los feligreses del valle de Chanchón que se segregaron de la jurisdicción eclesiástica del cura doctrinero del pueblo de indios de ese nombre. Actuando como vice patrono real de la Iglesia Católica en el Nuevo Reino de Granada, el presidente Francisco Castillo de la Concha emitió el 2 de diciembre siguiente el auto de confirmación de la erección de esta parroquia. El grupo de los primeros feligreses estaba integrado por un centenar de vecinos, con sus respectivas familias y dependientes de sus estancias y haciendas. Este origen humilde contrasta con su situación al cabo de dos siglos, cuando el vicerrector del Colegio Universitario El Socorro hacía aprender a sus alumnos unos versos que describen los avances alcanzados por esta población:</p> <p style="text-align: center;"><i>Tiene el Socorro tres templos</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Excluyendo el principal, Que está en construcción, El cual será por su esplendidez Y su gran solidez En Santander sin rival.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Aunque de mediado aspecto, Son de buena construcción sus casas, y de balcón Cuarenta y cinco se cuentan Y todos ellas presentan Comodidad y expansión.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Cuenta con cinco colegios De enseñanzas secundarias, Con siete escuelas primarias Un hospital bien montado, Un capitolio empezado, Dos imprentas necesarias.</i></p> <p>El versificador atribuyó estos avances a la laboriosidad de los socorranos en la agricultura, la ganadería y la artesanía doméstica, así como a su comercio febril: —Su mercado semanal, por lo abundante y variado, sin duda que es el mercado, en Santander sin rival. Pero además reconoció el —carácter levantado de los socorranos y su patriotismo en todas las circunstancias en que fue requerido, como su facilidad para la arriería y para marchar hacia mercados de la provincia y los distantes.</p> <p>En su descripción de los curatos y beneficios del Nuevo Reino de Granada para información de curas párrocos, terminada hacia 1763, ya consideraba el presbítero Basilio Vicente de Oviedo que el curato de la parroquia El Socorro era el que mayores rentas dejaba en todo el arzobispado de Santa Fe, más que lo que podía rentar toda la diócesis de Santa Marta, pues sus vecinos cabezas de familia no bajaban de 3.500 y había mucho comercio de lienzos, pabellones, mantas, paños, sobrecamas y muchos productos de Castilla y de la tierra. Esta importancia no se compadece con su bajo estatus parroquial y con la dependencia que desde finales del siglo XVII tenía respecto del cabildo de la villa de San Gil.</p> <p>Por ello los comerciantes más ricos porfioraron en la Corte para alcanzar el estatus de villa autónoma, alcanzado finalmente en 1777, gracias a una real cédula y a una delimitación de jurisdicciones con la villa vecina. Cuando se dividió la extensa jurisdicción del corregimiento de Tunja para formar el de Pamplona, la villa El Socorro se convirtió en cabecera del corregimiento de su nombre. Esta elevación de su estatus político en el seno del Nuevo Reino de Granada se acompañó del envío de muchos de sus jóvenes a los dos colegios mayores de Santa Fe, con lo cual esta provincia contaba en la primera década del siglo XIX con un grupo de jóvenes ilustrados que hicieron la diferencia en cuanto comenzó el proceso general de independencia respecto de la Corona de España.</p>
<p>Ese grupo de ilustrados fue el responsable del aporte de la provincia El Socorro a siete momentos estelares de gran importancia política para la transformación política del Nuevo Reino de Granada y su tránsito a la República de Colombia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La demanda de igualdad de los americanos y españoles que fue conquistada en el campo del Mortiño (Zipaquirá), durante el año 1781, por la capitulación vigésima segunda pactada entre el comandante general del Común de la provincia El Socorro y la comisión enviada a negociar por la Junta de Tribunales del virreinato de Santa Fe. 2. La exposición del primer programa de reformas liberales en las Instrucciones dadas por el cabildo El Socorro en 1809 al diputado del virreinato ante la Junta Central de España y las Indias. 3. La primera junta de gobierno autónoma formada en el Nuevo Reino de Granada durante el año 1810 4. La redacción de la primera acta constitucional del 15 de septiembre de 1810, un esfuerzo constituyente pionero que animó a cada una de las Provincias Unidas de la Nueva Granada a darse su propia carta constitucional. 5. Dos hijos de la provincia El Socorro fueron los principales responsables de la redacción de la Ley fundamental y de la carta constitucional de la República de Colombia en 1821. 6. La provincia El Socorro se pronunció tempranamente por la convocatoria a la Constitución del Estado de la Nueva Granada cuando la experiencia colombiana terminó en 1830. 7. La villa El Socorro fue durante un cuarto de siglo la capital del Estado soberano de Santander, en el tiempo de la experiencia federal de los Estados Unidos de Colombia. <p>Aportes como pionero de la Libertad y la democracia</p> <p>Los destacados aportes del municipio El Socorro a la gesta libertadora encuentra su sustento en papel desarrollado por sus habitantes durante en el proceso de independencia de la Corona Española como cuna de la revuelta de los comuneros y la revuelta del 10 de julio de 1810, que dio como resultado la redacción del acta de independencia El Socorro y la primera constitución de América</p> <p>Los estudios que han adelantado distintos historiadores señalan como lo hace Juan Camilo Rodríguez (2017, Banrepublicultural) que la independencia El Socorro es la génesis de la emancipación colombiana. El historiador relata que desde los tiempos de la Revolución de los Comuneros de 1781 el Socorro había expresado su interés en convertirse en cabecera de un nuevo corregimiento que se derivaría</p>	<p>de la fragmentación del de Tunja. La importancia política, económica y poblacional El Socorro era notoria para finales del siglo XVIII y había logrado preeminencia sobre las otras dos poblaciones notables de la región en los tiempos coloniales: Vélez y San Gil. De manera que cuando en 1795 se dividió el antiguo corregimiento de Tunja se constituyeron los corregimientos de Pamplona y de Socorro quedando subordinados a este último los cabildos de Vélez y de San Gil.</p> <p>Estableció así el virrey Ezpeleta -el 9 de julio de 1795- la Provincia El Socorro, trascendental durante los años de la guerra de independencia y en donde continuaría luego una arraigada tradición libertaria a lo largo del siglo XIX. En ese escenario se produjo el primer grito de independencia de la naciente Colombia, a partir de los sucesos que se desencadenaron el 9 de julio de 1810 y que al día siguiente se formalizaron con el Acta de Independencia El Socorro, 10 días antes de lo acontecido en Santafé de Bogotá.</p> <p>Posterior a estos hechos históricos, la Villa El Socorro fue durante un cuarto de siglo la capital del Estado soberano de Santander, en el tiempo de la experiencia federal de los Estados Unidos de Colombia. Entre 1861 y el fin de la existencia de los Estados Unidos de Colombia en 1886 fue entonces el Socorro el centro de una experiencia política, educativa, empresarial y social muy significativa, como que fue el epicentro del radicalismo colombiano. Una escuela de libertades ciudadanas y de experiencia democrática tuvo su tiempo durante un cuarto de siglo, dejando un legado que las represiones del movimiento de la Regeneración y de una Iglesia intransigente intentaron borrar sin éxito, pese a los daños sociales. La selección El Socorro para capital de un Estado de cuño liberal, donde se realizaron importantes experiencias pedagógicas emanadas de su Escuela Normal, se correspondió con el hecho de que esta población fue la primera de todo el actual Departamento de Santander en introducir la imprenta.</p> <p>Historiadores e investigadores locales y nacionales han realizado numerosos estudios y publicaciones sobre el movimiento comunero, rescatando detalles, personajes y hechos que enriquecen el conocimiento sobre este periodo crucial; pero causas como el crecimiento poblacional sin expansión urbana y la falta de instrumentos reglamentarios para la delimitación y mantenimiento de la imagen urbana patrimonial e histórica de la provincia comunera y en especial el municipio alerta sobre la importancia de salvaguardar el patrimonio de la Nación, reconstruyendo las determinantes sociales, política que fueron fundamentales para el desarrollo de la región.</p> <p>Estos acontecimientos merecen una reflexión sobre la necesidad de la recuperación de la memoria histórica en el municipio El Socorro, como un proceso importante para preservar y difundir el legado del movimiento comunero y su aporte a la independencia y la democracia en Colombia.</p>

V. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

La iniciativa cumple con lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, en especial con lo establecido en el artículo 154, que no incluye esta clase de proyectos para la cláusula de competencias exclusiva del Gobierno nacional. La mencionada norma también es recogida en el artículo 142 de la Ley 5 de 1992.

Adicionalmente, la Corte Constitucional también se ha pronunciado en diferentes ocasiones, frente a la legitimidad de presentar proyectos de ley –iniciativa congresional- de celebración de aniversarios, conmemoración de fechas o eventos especiales de importancia nacional; declaración de bienes materiales o inmateriales como patrimonio cultural, histórico, arquitectónico.

Frente al particular, es menester resaltar lo dispuesto en Sentencia C-411 de 2009, mediante la cual la Corte Constitucional señaló que el Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno.

También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno Nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

El proyecto de ley que se analiza no conlleva un impacto fiscal, debido a que en el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 819 de 2003; el proyecto menciona expresamente que se autoriza al Gobierno Nacional para incluir en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para lograr con la finalidad de algunas de las obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el municipio de El Socorro que se justificaron en el aparte anterior.

En Sentencia C-766 de 2010, la Corte Constitucional manifestó que: *“Esta clase de leyes, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto, y desde el punto de vista material, no crean, extinguen ni modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos”*.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-782 de 2001, resalta los objetivos de las leyes de honores y analiza sus posibles implicaciones en materia de gasto público, en dicha providencia se establece que:

“En el presente caso, el balance que debe existir entre la rama legislativa y ejecutiva en materias que involucran la creación de gastos se mantiene, pues es a través de una Ley de la República (la Ley 609 de 2000) que se está autorizando el

gasto público a favor de ciertas obras y causas de alguna forma relacionadas con la memoria del personaje al que se rinde honores. Al hacerlo, el Congreso ejerce una función propia (artículo 150 numeral 15 C. P.) que en todo caso guarda proporción con las demás disposiciones en la materia, pues se mantienen incólumes la facultad del legislador para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (artículo 150 numeral 11 C. P.), la imposibilidad de hacer en tiempo de paz ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso (artículo 345 C. P.), y la necesidad de incluir en la Ley de Apropiações partidas que correspondan a un gasto decretado conforme ley anterior (artículo 346 C. P.). También se preservan las atribuciones del Gobierno nacional en materia de hacienda pública pudiendo, entre otras cosas, elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropiações que habrá de presentar ante el Congreso (artículo 346 C. P.)”.

En consecuencia, las leyes que rinden Honores no establecen una orden imperativa al Gobierno Nacional y de esta manera, no se ejerce presión sobre el gasto público, respetando las funciones competenciales propias del Gobierno para considerar la incorporación de las partidas presupuestales, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y con el marco fiscal de mediano plazo.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta el Artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los Artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, este Proyecto de Ley no genera ningún tipo de conflicto de intereses para el autor.

En el mismo sentido, la iniciativa legislativa no genera ningún conflicto de interés para los Congresistas, dentro del respectivo trámite de la misma en Cámara y Senado, sin dejar de mencionar que el conflicto de interés y el impedimento son aspectos que debe revisar de manera individual tanto Senadores como Representante a la Cámara.

VI. PLIEGO DE CONDICIONES

Este Informe de Ponencia para Segundo Debate, acoge sin ninguna modificación el título y la totalidad del articulado del presente proyecto de ley, de conformidad con el Informe de Ponencia para Primer Debate y el texto aprobado en primer debate.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia **FAVORABLE**, y en consecuencia, solicito a la Plenaria del Senado de la República, dar **SEGUNDO** debate al **Proyecto de ley 40 de 2025, “por medio de**

la cual la Nación y el Congreso de la República rinden público homenaje al municipio de El Socorro -Departamento de Santander- como pionero de la Libertad, se realiza reconocimiento a las acciones históricas que marcaron la libertad y la democracia de nuestra patria, y se dictan otras disposiciones”.



JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO
Senador de la República.

VII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 040 2025 SENADO, “POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA RINDEN PÚBLICO HOMENAJE AL MUNICIPIO DE EL SOCORRO -DEPARTAMENTO DE SANTANDER- COMO PIONERO DE LA LIBERTAD, SE REALIZA RECONOCIMIENTO A LAS ACCIONES HISTÓRICAS QUE MARCARON LA LIBERTAD Y LA DEMOCRACIA DE NUESTRA PATRIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

El Congreso de la República,

DECRETA:

Artículo 1. La Nación colombiana y el Congreso de la República rinden público homenaje y se asocian al reconocimiento del municipio de El Socorro, departamento de Santander, por su valioso aporte como pionero de la libertad y la democracia de Colombia.

Artículo 2. Reconocimiento. Declárase al municipio de El Socorro y a su pueblo como pioneros de la Libertad y la Democracia de Colombia, en homenaje a su gesta que en una cadena de acciones históricas marcaron el proceso de independencia de Colombia y la tradición libertaria a lo largo del siglo XIX.

Artículo 3º. Declaratoria. Autorícese al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes para que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1185 de 2008 o la norma que la sustituya, modifique o adicione, adopte las acciones necesarias para la conservación, protección y sostenibilidad del municipio de El Socorro como Bien de Interés Cultural del ámbito nacional, y del conjunto de bienes materiales e inmateriales que forman parte de las tradiciones y expresiones con origen en la rebelión de los comuneros y la revuelta del 10 de julio de 1810 que dieron como resultado la redacción del acta de independencia El Socorro y la primera Constitución de Iberoamérica.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO SOBRE PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2024 SENADO, 425 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.

 <p style="text-align: center;">#BuenFuturoHoy</p> <p>Bogotá D.C., 16 de abril de 2026</p> <p>Señor Ariel Ávila Senador de la República Congreso de la República Ciudad</p> <p>Referencia: concepto de la Defensoría del Pueblo sobre Proyecto de Ley 425 de 2025 Cámara y 015 de 2024 Senado, "Por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetado Senador,</p> <p>La Defensoría del Pueblo se permite ampliar el concepto que rindió en noviembre de 2025 frente a este mismo proyecto de ley, el cual fue elaborado antes de que el texto fuera sometido a segundo debate ante la Plenaria del Senado. La presente ampliación está basada en el texto que fue aprobado en el cuarto debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes¹.</p> <p>En esencia, esta entidad considera que el Proyecto de Ley 425 de 2025 Cámara y 015 de 2024 Senado (en adelante PL) representa un primer avance normativo, al reconocer la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres. No obstante, el PL podría llegar a ser contraproducente en sus efectos al no abordar este tipo de desplazamiento de manera integral.</p> <p>Para la Defensoría, para ser adecuado a las necesidades de legislación, el PL requeriría ajustes estructurales que permitan abordar de manera más integral la movilidad humana en contextos de desastres, cambio climático y degradación ambiental. Estos ajustes implican transversalizar el enfoque de derechos humanos y brindar una orientación más precisa a las autoridades para la efectiva atención y protección de las personas afectadas. Adicionalmente, la Defensoría advierte que el PL contiene disposiciones incompatibles con la Constitución Política.</p> <p><small>¹ Gaceta del Congreso 2389 del 24 de diciembre de 2025.</small></p> <p><small>Calle 55 # 10-32 - Sede Nacional - Bogotá, D.C. PBX: (57) (601) 3144000 - Línea Nacional: 01 8000 914814 www.defensoria.gov.co</small></p> <p style="text-align: right;">1</p>	<p>Respetuosamente solicitamos tener en cuenta estas consideraciones al elaborar y votar el informe de conciliación de este proyecto de ley.</p> <p>1. El PL no regula de manera integral los impactos a la movilidad humana por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres</p> <p>La Defensoría celebra el esfuerzo por atender los riesgos y desastres asociados a fenómenos naturales y antrópicos que continúan generando afectaciones recurrentes y previsible a los derechos humanos de miles de personas en Colombia. Sin embargo, es necesario regular los derechos de las personas en movilidad de conformidad con los estándares constitucionales e internacionales.² Así, el desarrollo legislativo deberá garantizar de manera integral los derechos de quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado, emplazamiento o que requieren de reubicaciones planificadas.</p> <p>De conformidad con el exhorto dado por la Corte Constitucional al Congreso de la República en la Sentencia T-123 de 2024, se requiere una regulación legal del desplazamiento por desastres y factores ambientales que cuente con un enfoque diferencial. Según la misma sentencia, el Estado debe garantizar, como mínimo, cuatro pilares de protección: i) la prevención del desplazamiento; ii) la provisión de un nivel de vida digno (Incluyendo servicios de salud, saneamiento, vivienda y alimentación); iii) el retorno voluntario o reasentamiento en condiciones de seguridad; y iv) el acompañamiento integral hasta lograr la restitución de aquello de lo que la población fue desposeída.³</p> <p>La Defensoría del Pueblo ha identificado como una decisión impostergable la de fortalecer la gestión del riesgo de desastres y la respuesta al cambio climático como obligaciones de derechos humanos, lo cual supone:</p> <p>"y, en tercer lugar, es necesario regular los derechos de las personas en movilidad de conformidad con los estándares constitucionales e internacionales, mediante un desarrollo legislativo que garantice de manera integral los derechos de quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado, emplazamiento o requieren de reubicaciones planificadas. Ello implica crear un sistema de registro; garantizar el acceso efectivo a salud, agua, saneamiento, alimentos, medios de vida e ingresos y vivienda adecuada, y prevenir la discriminación; con la incorporación de un</p> <p><small>² En particular los Principios Deng, Relatoría especial de derechos de las personas desplazadas, Sentencia 123 de 2024. ³ Corte Constitucional, Sentencia T-123 de 2024.</small></p>
<p>enfoque de soluciones duraderas que supere las respuestas asistenciales de corto plazo.</p> <p>El Congreso de la República y el Gobierno nacional deben promover la aprobación de un marco normativo para enfrentar el fenómeno del desplazamiento forzado interno por desastres y factores ambientales con enfoque diferencial y que atienda las obligaciones del Estado. La regulación, como mínimo, deberá cumplir con las siguientes garantías: i) proporcionar protección contra los desplazamientos (fase de prevención); ii) garantizar a los afectados un nivel de vida adecuado, al menos en los componentes básicos de alimentos indispensables y agua potable, cobijo y alojamientos básicos, vestido, servicios médicos y de saneamiento, y otros que respondan a las necesidades básicas de los desplazados; iii) garantizar, en caso de ser posible, el regreso voluntario seguro y digno o el reasentamiento y (iiii) prestar la asistencia requerida hasta tanto las personas que retornaron o se reasentaron recuperen en la medida de lo posible aquello de lo que fueron desposeídas.</p> <p>Finalmente, resulta indispensable promover la adopción de protocolos territoriales de evacuación y reasentamiento con enfoque de derechos humanos, que definan rutas claras de actuación, criterios para la identificación de personas en situación de especial protección y estándares mínimos de dignidad. Estos protocolos deben integrarse como parte de una actualización integral de la política de gestión del riesgo de desastres, en armonía con los estándares internacionales y la jurisprudencia constitucional vigente".⁴</p> <p>El PL carece de algunos de estos elementos lo que lo hace que no tenga una mirada integral del fenómeno y sus remedios puedan llegar a ser insuficientes, pues i) no desarrolla planificación frente al desplazamiento, emplazamiento y reubicación de conformidad con las políticas de ordenamiento territorial; ii) deja un déficit relevante de regulación que afecta la igualdad en la atención a quienes se ven afectados y sufren los daños; y iii) desconoce postulados constitucionales que podrían conducir a la inconstitucionalidad del texto legal.</p> <p>2. Análisis de constitucionalidad del PL: contradicciones frente al estándar constitucional</p> <p><small>⁴ Para mayor información acudir al documento "Decisiones impostergables en materia de derechos humanos para el nuevo gobierno. Recomendaciones para candidatas y candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República", Bogotá, 2026.</small></p>	<p>El proyecto de ley, tal como se encuentra en la actualidad, contiene aspectos que podrían ser inconstitucionales, como se expone a continuación.</p> <p>a. El concepto de "desastre natural" es incompatible con el deber estatal de protección y el principio de no regresividad en la gestión del riesgo</p> <p>El uso del concepto "desastre natural" en el PL resulta incompatible con el modelo constitucional y legal de gestión del riesgo adoptado por el Estado colombiano. De conformidad con los artículos 1, 2 y 90 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de proteger la vida, la dignidad y la integridad de las personas, y responder patrimonialmente por los daños antijurídicos imputables por acción u omisión.</p> <p>La Constitución Política de 1991 establece que (i) Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado por el respeto de la dignidad humana (art. 1°) y (ii) el Estado tiene dentro de sus fines esenciales servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y proteger a sus habitantes en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades (art. 2°). Asimismo, la Constitución de 1991 recuerda la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales (art. 8°). Por estos mismos deberes de rango constitucional, la Carta Política dispuso que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables (art. 90°).</p> <p>Estas normas constitucionales tienen relación con la gestión del riesgo de desastres, que no se agota ni se subsume en la noción de "desastre natural". Una inadecuada conceptualización de la gestión del riesgo de desastres conllevará a un retroceso en materia de protección de derechos que se presume inconstitucional.⁵</p> <p>Para la Defensoría del Pueblo, el concepto de "desastre natural" reduce el amparo efectivo de los derechos a la dignidad, vida e integridad porque entiende el desastre como algo inevitable y sobrehumano. Esta noción resulta incompatible con el objeto de la gestión del riesgo de desastres, el cual implica un proceso de prevención y reducción que se funda en la premisa de que los desastres se pueden evitar a partir de la oportuna acción de las autoridades.</p> <p>El Estado colombiano, por medio de la Ley 1523 de 2012, reconoce la gestión del riesgo de desastres como un proceso social encaminado a contribuir a la seguridad, al bienestar, a la calidad de vida de las personas, así como a la protección y el cuidado de los animales y al desarrollo sostenible. Además, dispone que las autoridades estatales deben poner en marcha procesos de (i) conocimiento del riesgo, (ii) reducción del riesgo y (iii) manejo de desastres.</p> <p><small>⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-727 de 2009 y C-228 de 2011.</small></p>

Por tal razón, para la Defensoría del Pueblo, resulta inconstitucional que el PL establezca la expresión “desastres naturales” o “desastre natural” como una causa principal del desplazamiento forzado interno. Reducir el alcance del significado de un desastre a algo natural contradice el alcance y la responsabilidad del Estado ya reconocidas en la mencionada ley. Especialmente, es regresivo frente al amparo constitucional otorgado en esta materia, según la Sentencia T-123 de 2024.⁶

Es importante precisar que el “desastre” se construye por la acción u omisión humana, sumado a la vulnerabilidad de las personas, de los elementos expuestos y las amenazas que representan un peligro latente de la ocurrencia de eventos físicos que causan pérdida de vidas, daños y bienes. Entonces, los desastres no son naturales, sino que son el resultado de las acciones u omisiones humanas, en el que interactúan los eventos naturales, las vulnerabilidades, riesgos, amenazas e impactos.

La Defensoría ha identificado desastres que se han ocasionado por la ocupación de zonas no aptas para la construcción de viviendas o para el desarrollo de actividades productivas, incluyendo asentamientos informales en la ronda de ríos y quebradas, zonas de ladera o pendientes pronunciadas, playas y costas, entre otros lugares. Estos desastres se producen además por la deficiente calidad en la construcción de las viviendas y las difíciles condiciones económicas de las comunidades. La falta de acceso a empleo digno, educación y salud de las personas afectadas potencian la magnitud del desastre. En algunos casos, las víctimas de los desastres son también víctimas del desplazamiento forzado por el conflicto armado interno, lo cual agrava el impacto del evento.

La reincorporación al ordenamiento jurídico de la noción de “desastre natural” entraña un riesgo jurídico significativo: facilitar que las autoridades invoquen la fuerza mayor como eximente de responsabilidad patrimonial en casos que, en rigor,

⁶ En la Sentencia T-123 de 2024, la Corte Constitucional reconoció que el desplazamiento forzado interno por factores ambientales es un fenómeno de naturaleza compleja y multicausal, que trasciende la noción de “desastre natural”. En el apartado 2.7.1, la Corte señaló expresamente que “sería equivocado y limitado partir de la idea de que lo ‘natural’ es aquella que sucede de manera independiente a los humanos”, y advirtió que el desplazamiento ambiental puede obedecer tanto a desastres repentinos —como sismos, deslizamientos o inundaciones— como a procesos de degradación ambiental de lenta aparición, tales como la desertificación, la elevación del nivel del mar o los efectos acumulativos del cambio climático. Asimismo, precisó que “la migración en el contexto del cambio climático y la degradación ambiental suele ser multicausal y que la mayoría de las personas migran debido a una combinación de factores sociales, políticos, económicos, ambientales y demográficos”. Por ello, exhortó al Congreso a adoptar una política pública integral que permita dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales del Estado frente a las personas que han tenido que desplazarse forzosamente por hechos asociados al cambio climático, a desastres o a la degradación ambiental. Tal regulación debe reconocer el carácter multicausal, advertir que no siempre es posible identificar un único hecho generador del desplazamiento y establecer medidas eficaces de prevención, mitigación y atención.

“el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad”.

La incorporación del término “desastre natural” en el PL contradice, por tanto, no solo el marco normativo vigente, sino también este consenso científico y técnico consolidado sobre la construcción social del riesgo.

Finalmente, es importante señalar que concebir el desastre como un evento puntual asociado a un fenómeno natural específico desconoce que la vulnerabilidad se ha construido a lo largo del tiempo. El desastre es un fenómeno complejo y de largo aliento que se gesta por la falta de implementación de acciones de prevención, mitigación, gestión ambiental y ordenamiento territorial que debieron ser ejecutadas por parte del Estado. En consecuencia, esta concepción omite la protección de los derechos de las comunidades en riesgo y de aquellas afectadas por la materialización del desastre.

b. Vulneración a los derechos a la dignidad, igualdad y no discriminación, el principio de solidaridad y las finalidades sociales del Estado al excluir de la atención y protección estatal a las personas desplazadas por eventos de origen antrópico

El artículo 5° del PL establece una certificación de la UNGRD como requisito para la inclusión en el Registro Único de Desplazamiento Ambiental (art.3) que habilita el acceso a las medidas de atención para el restablecimiento de derechos, más allá de la asistencia humanitaria. Igualmente, el artículo dispone que cuando el evento de origen del desplazamiento se califique como antrópico “se activará una ruta de atención para determinar los responsables” y “no podrán destinarse recursos provenientes de la implementación de la política pública, ni aplicarse las medidas de atención previstas en la presente ley para cubrir daños o perjuicios ocasionados por terceros”.

Esta disposición introduce una exclusión normativa expresa que impide a un grupo de personas desplazadas acceder a medidas de protección y atención integral en razón del origen del evento que motivó su desplazamiento. En consecuencia, establece un trato diferenciado entre personas igualmente afectadas por desplazamiento ambiental, fundado exclusivamente en la naturaleza del evento generador. Siendo que cuando se califique como natural, sí tendrá acceso a la

constituyen fallas en el servicio por incumplimiento de deberes de prevención, mitigación y gestión del riesgo, tal como ha determinado el Consejo de Estado en reiteradas sentencias.⁷

Igualmente, reintroducir el término “desastre natural” resulta incompatible con un modelo garantista de gestión del riesgo. Este concepto enfatiza el fenómeno natural generador, dejando de lado las decisiones sociales y políticas que han favorecido la construcción de condiciones de vulnerabilidad en la población y la infraestructura. Es importante reiterar que los desastres son riesgos no gestionados en un territorio que, ante la falta de una intervención adecuada y oportuna, desencadenan efectos adversos sobre comunidades vulnerables.

Además, excluye eventos originados por causas antrópicas y aquellos de carácter concatenado, en los que se combinan fenómenos naturales con infraestructura productiva expuesta, lo cual puede generar incendios, explosiones, fugas o derrames de sustancias peligrosas, ocasionando afectaciones a la salud de las personas y pérdidas económicas.

El trabajo de Gustavo Wilches-Chaux es crítico en la definición del marco teórico que comprende el desastre como un fenómeno socialmente construido. Wilches-Chaux desarrolló una teoría del desastre como resultado de la confluencia entre amenazas físicas y condiciones de vulnerabilidad construidas socialmente mediante decisiones políticas, económicas e institucionales.⁸

Para este autor, la vulnerabilidad es un concepto multidimensional que comprende once dimensiones: natural, física, económica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional. El análisis integral de estas dimensiones resulta indispensable para gestionar adecuadamente el riesgo. Esta perspectiva sustentó el giro del ordenamiento jurídico colombiano desde la noción de “desastre natural” en favor de una comprensión que integra la vulnerabilidad social como elemento constitutivo del fenómeno.

Así lo recogió expresamente la Ley 1523 de 2012, cuyo artículo 4° numeral 8 define el desastre como

⁷ Véase, Consejo de Estado, Sentencias 68001-23-33-000-2012-00281-01, Sentencia 63001-23-33-000-2018-00036-01, Sentencia 25000-23-26-000-2001-02489-01(26582), entre otras.

⁸ Véase, Wilches-Chaux, G. (1989). “La vulnerabilidad global”. En: *Herramientas para la crisis: desastres, ecologismo y formación profesional*. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Regional Cauca, Popayán; reeditado como: Wilches-Chaux, G. (1993). “La vulnerabilidad global”. En: Maskrey, A. (comp.). *Los desastres no son naturales*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), pp. 11-44.

atención por parte del Estado, y cuando se califique como antrópico deberá ser asumido por los particulares responsables.

Tal distinción resulta incompatible con el artículo 13 de la Constitución Política, que prohíbe tratos diferenciados injustificados. El criterio de diferenciación, es decir, el carácter antrópico o natural del evento, no constituye un factor constitucionalmente relevante para definir el acceso a medidas de protección, pues la obligación estatal de garantizar derechos fundamentales depende de la situación de vulnerabilidad y afectación en el ejercicio y goce de los derechos humanos, y no de la eventual responsabilidad de terceros.





La Constitución Política, en sus artículos 1, 2, 13, 95 y 336, establece el deber del Estado de atender y proteger los derechos de todas las personas residentes en el país, promoviendo la prosperidad general y la efectividad de los principios, derechos y deberes. El artículo 13 contiene la cláusula de prohibición de discriminación, norma del más alto rango constitucional como norma ius cogens que obliga al Estado a no introducir en su ordenamiento regulaciones discriminatorias y a proteger especialmente a las personas que se encuentren en una situación de debilidad manifiesta y/o pertenezcan a grupos discriminados o marginados.

Todas las personas desplazadas por factores ambientales son sujetos de especial protección constitucional, en tanto se encuentran en una situación de debilidad manifiesta y de marginación jurídica, con independencia de la calificación sobre el origen del evento generador del desastre. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en las Sentencias T-123 de 2024, T-305 de 2024 y T-369/21. En esta última, la Corte consideró que “siempre que una persona padezca los efectos de una situación calamitosa o de desastre, sin importar si es de origen natural o antrópico, el Estado y la sociedad deben concurrir a su protección”.

Cabe destacar, además, la Sentencia T-025 de 2004, en la que la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional frente a la situación de desplazamiento forzado en Colombia. En este fallo estructural, la Corte reconoció que las personas desplazadas son sujetos de especial protección constitucional y que el Estado tiene obligaciones reforzadas e inmediatas de garantía de sus derechos fundamentales.

Si bien dicha Sentencia se ocupó del desplazamiento por conflicto armado, sus estándares son plenamente aplicables al desplazamiento en contextos de desastres, cambio climático y degradación ambiental, por la vulnerabilidad que ambas formas de desplazamiento generan. Este precedente fundacional, junto con la Sentencia T-123 de 2024, refuerza que la obligación estatal de protección especial se activa por la condición de vulnerabilidad de la persona y no exclusivamente por las causas del

<p>desplazamiento, y que toda distinción de trato que carezca de justificación constitucional suficiente resulta contraria al principio de igualdad.</p> <p>La exclusión de las víctimas de eventos de origen antrópico tampoco supera un juicio de razonabilidad. Existen alternativas menos lesivas, como adelantar acciones para la determinación de responsabilidades y el eventual recobro contra los terceros responsables. La negativa absoluta de recursos y medidas no resulta necesaria ni proporcional para alcanzar el fin de establecer responsabilidades.</p> <p>En conclusión, la exclusión de la protección y atención estatal de las personas desplazadas por factores ambientales cuyo evento sea calificado como de origen antrópico vulnera la Constitución, especialmente los artículos 1, 13, 95 y 336 por dos razones: (i) al desconocer la obligación de protección especial de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en razón a su situación de debilidad manifiesta y de marginación, y (ii) al infringir la prohibición de un trato discriminatorio, por imponer una distinción de trato injustificada constitucionalmente.</p> <p>c. Violación al derecho a la igualdad y no discriminación, y vivienda digna por obstaculizar el acceso a la reparación integral al imponer el requisito de título de propiedad o demostrar la posesión de buena fe</p> <p>El artículo 6 del Proyecto de Ley establece que la UNGRD y las entidades territoriales adoptarán medidas humanitarias y de protección para atender a la población desplazada. Sin embargo, en materia de vivienda, dispone que la persona desplazada deberá “demostrar haber tenido título de propiedad o posesión de buena fe del inmueble afectado” como condición para acceder dichas medidas.</p> <p>Esta exigencia resulta incompatible con la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho de las personas desplazadas a la restitución del patrimonio y la vivienda, bajo la idea de acciones y procesos de largo aliento que permitieran la reconstrucción de los proyectos de víctimas del desplazamiento. Entiéndase la restitución en el marco de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres como “el derecho de las víctimas a la restitución de toda propiedad despojada, a menos de que sea fácticamente imposible, caso en el cual deberá proveerse una compensación justa”.⁹</p> <p>Vale aclarar que, conforme a la jurisprudencia reciente, se ha reconocido la posibilidad de adoptar la restitución como medida de prevención. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-123 de 2024, reconoció que el Estado tiene un</p> <p>⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-123 de 2024.</p>	<p>deber reforzado de protección frente al desplazamiento climático. Bajo este precedente, la restitución no es solo una respuesta al daño causado por el desastre ocurrido, sino una garantía que debe activarse de forma anticipada cuando el riesgo es previsible.</p> <p>Dentro de estas medidas, con enfoque de soluciones duraderas, se encuentra el derecho a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, que lo reconoce como un derecho fundamental de carácter prestacional, cuyo contenido no se agota en la titularidad formal del dominio. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que el derecho a la vivienda digna no se agota ni se identifica en la propiedad formal de un bien inmueble, pues existe una realidad estructural de ocupación informal de los territorios (rurales y urbanos) que no pueden ser desconocidos en el diseño, ni en la implementación de políticas públicas.¹⁰</p> <p>En el mismo sentido, los Principios Pinheiro en materia de protección a personas desplazadas, integrados al bloque de constitucionalidad, establecen que la ausencia de título formal no puede constituir un obstáculo para el acceso a medidas de restitución o reparación, y que los Estados deben flexibilizar las exigencias probatorias y presumir la buena fe de las personas afectadas.¹¹ El Principio 15 de los Principios Pinheiro advierte que las personas desplazadas pueden carecer de pruebas documentales que certifiquen su derecho sobre sus antiguos hogares como consecuencia de las circunstancias propias de la huida forzada. En consecuencia, determina que la ausencia de documentación formal no puede oponerse como causal de inadmisión o denegación de las solicitudes restitutorias.</p> <p>La exigencia prevista en el artículo 6 del PL introduce una carga adicional que impacta de manera desproporcionada a personas desplazadas, quienes con frecuencia habitan en condiciones de informalidad o han perdido documentos como consecuencia del desplazamiento.¹² Subordinar el acceso a medidas de vivienda a la</p> <p>¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-239 de 2013. ¹¹ La Corte Constitucional ha reconocido, en reiterada jurisprudencia, que los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, Principios Pinheiro, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato. Esta línea jurisprudencial se consolidó desde el año 2007 con la Sentencia T-821 de 2007, en la cual la Corte estableció que dichos principios, junto con los Principios Deng y el artículo 17 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, integran el bloque de constitucionalidad en sentido lato, “en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. art. 93.2)”. La Corte reiteró esta postura en las Sentencias T-769 de 2009, C-330 de 2016 y T-068 de 2018. ¹² Principio 15. Registros y documentación de las viviendas, tierras y patrimonio. Los Principios Pinheiro regulan en su Principio 15 el registro y la documentación de las viviendas, tierras y patrimonio como condición instrumental para garantizar la efectividad de los procesos de restitución. Este principio, entre otras disposiciones, introduce un estándar de flexibilidad probatoria en materia de acreditación del derecho a la restitución (Principio 15.7), al reconocer expresamente que, como consecuencia de las circunstancias propias de</p>
<p>demonstración de propiedad o posesión formal desconoce la realidad estructural del país y restringe el acceso efectivo al derecho en contextos de especial vulnerabilidad.</p> <p>Adicionalmente este PL utiliza una redacción más restrictiva, que desconoce el derecho a la igualdad de las víctimas de desplazamiento por desastres en comparación con las víctimas de desplazamiento a causa del conflicto armado, quienes pueden acceder a programas de vivienda digna, incluso si su relación con un inmueble despojado, abandonado, perdido o menoscabado está mediada por algún otro título de tenencia, como el arrendamiento u otro. En concreto, las medidas de restitución en materia de vivienda y el consecuente acceso a subsidios familiares de vivienda no está limitado para quienes acrediten derecho de dominio o posesión de buena fe.¹³ En este sentido, la Corte Constitucional ha protegido el derecho a la vivienda digna de víctimas del conflicto armado, incluso si ocupan un albergue temporal.¹⁴</p> <p>En consecuencia, la subordinación del acceso a vivienda a la acreditación de título formal o posesión de buena fe constituye una restricción que vulnera los derechos a la restitución de su vivienda y patrimonio. Además, viola el derecho a la igualdad de las víctimas de desplazamiento forzado por desastres en relación con las víctimas de desplazamiento a causa del conflicto armado.</p> <p>3. Vulneración del derecho de participación ciudadana</p> <p>En la Sentencia T-123 de 2024, la Corte Constitucional estableció que el Estado tiene obligaciones reforzadas de prevención, adaptación y protección frente a desplazamientos asociados a desastres, degradación ambiental o factores asociados al cambio climático. La Corte dispuso además que el Estado debe cumplir estas obligaciones con base en diagnósticos técnicos y participativos. En particular, la Corte enfatizó que los procesos de prevención, mitigación, reubicación y reconstrucción deben garantizar la participación de las comunidades afectadas y adoptar un enfoque diferencial, especialmente respecto de poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.</p> <p>La huida forzada, los refugiados y las personas desplazadas pueden carecer de pruebas documentales que certifiquen su derecho sobre sus antiguos hogares, sin que dicha carencia afecte ni extinga su derecho a la restitución. En consecuencia, la ausencia de documentación formal no puede oponerse como causal de inadmisión o denegación de las solicitudes restitutorias, pues ello desconocería la realidad estructural del desplazamiento forzado y perpetuaría la vulneración de derechos de las víctimas. ¹³ El artículo 123 de la Ley 1448 de 2011 tiene una redacción más amplia al disponer que “las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción in situ propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado”. ¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-193 de 2025.</p>	<p>En el presente caso, si bien en el trámite legislativo del PL se realizaron espacios de divulgación con personas expertas, académicos y organizaciones de la sociedad civil, no se evidencia la incorporación de mecanismos orientados a asegurar la intervención directa y efectiva de personas, familias y comunidades que experimentan desplazamiento por factores ambientales, quienes constituyen los principales destinatarios de la regulación. Esto constituye una omisión de lo establecido en los artículos 2 y 79 de la Constitución Política, así como de las obligaciones en materia de participación pública en decisiones ambientales establecidas en el Acuerdo de Escazú, incorporado en el ordenamiento colombiano mediante la Ley 2273 de 2022.</p> <p>La Corte Constitucional, al declarar la exequibilidad del Acuerdo de Escazú y su ley aprobatoria, reafirmó que la implementación plena de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública y acceso a la justicia es presupuesto esencial de la participación ciudadana, en correspondencia con los artículos 1, 2, 40, 79 y 95 de la Constitución Política.¹⁵</p> <p>La aprobación de una ley que regula el desplazamiento por factores ambientales sin garantizar la participación efectiva de las comunidades afectadas contradice, en consecuencia, las obligaciones adquiridas por Colombia en virtud de dicho instrumento internacional y el estándar desarrollado por la Corte.</p> <p>La regulación del desplazamiento en contextos de desastres, cambio climático y degradación ambiental no se limita a la definición de conceptos, sino que establece condiciones de acceso a medidas de atención, criterios de exclusión y requisitos probatorios que inciden directamente en el goce efectivo de derechos fundamentales. Conforme al estándar fijado por la Corte y la normativa colombiana, tales decisiones normativas deben adoptarse bajo criterios de participación y enfoque diferencial.</p> <p>La ausencia de mecanismos que garanticen dicha participación configura un déficit frente al estándar constitucional de gestión del riesgo y adaptación climática, en la medida en que la política pública se diseña sin asegurar la intervención de las comunidades afectadas en la definición de soluciones que incidirán directamente en sus condiciones de vida.</p> <p>En conclusión, la expresión “desastres naturales” y los artículos 5 y 6 del Proyecto de Ley no satisfacen plenamente el estándar desarrollado por la Sentencia T-123 de 2024, relativo a la las víctimas de desplazamiento forzado interno por causas</p> <p>¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-359 de 2024.</p>

<p>asociadas al cambio climático, degradación ambiental y los desastres naturales en términos de prevención, adaptación y reubicación.</p> <p>La Defensoría del Pueblo confía en que estas observaciones contribuirán a enriquecer el debate democrático y a perfeccionar este importante proyecto de ley.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: center;">  IRIS MARÍN ORTIZ Defensora Del Pueblo </div> <p><small>Proyecto: Álvaro de Jesús Botero Navarro, contratista de la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. Revisó y aprobó: Erika Joullieith Castro Buitrago, Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente; John Vladimir Martín Ramos, Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana; Carlos Héctor Cantillo Rueda, Defensor Delegado para los Derechos en la Gestión del Riesgo de Desastres; Luz María Sánchez Duque, Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales.</small></p>	<div style="text-align: center;"> <p>Comisión Segunda Constitucional Permanente</p> <p>Bogotá D.C., 15 de abril de 2026</p> </div> <p>AUTORIZAMOS EL PRESENTE INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PRESENTADO POR EL HONORABLE SENADOR JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO, AL PROYECTO DE LEY No. 040 2025 SENADO, "POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA RINDEN PÚBLICO HOMENAJE AL MUNICIPIO DE EL SOCORRO -DEPARTAMENTO DE SANTANDER- COMO PIONERO DE LA LIBERTAD, SE REALIZA RECONOCIMIENTO A LAS ACCIONES HISTÓRICAS QUE MARCARON LA LIBERTAD Y LA DEMOCRACIA DE NUESTRA PATRIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", PARA SU PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEL CONGRESO.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  OSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ Presidente Comisión Segunda Senado de la República </div> <div style="text-align: center;">  MANUEL ANTONIO VIRGÚEZ PIRAQUIVE Vicepresidente Comisión Segunda Senado de la República </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  CARLOS RAMIRO CHAVARRO CUÉLLLAR Secretario General Comisión Segunda Senado de la República </div>
---	---

CONTENIDO

Gaceta número 302 - Jueves, 16 de abril de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

<p>Informe de Ponencia para Segundo Debate y texto propuesto favorable al Proyecto de ley número 40 de 2025, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinden público homenaje al municipio del Socorro - departamento de Santander- como pionero de la Libertad, se realiza reconocimiento a las acciones históricas que marcaron la libertad y la democracia de nuestra patria, y se dictan otras disposiciones</p>	1
--	---

CONCEPTOS JURÍDICOS

<p>Concepto jurídico de la Defensoría del Pueblo sobre Proyecto de Ley número 15 de 2024 Senado, 425 de 2025 Cámara, por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.....</p>	4
--	---