



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 2069

Bogotá, D. C., jueves, 28 de noviembre de 2024

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 324 DE 2024

por medio de la cual se establece el marco jurídico, para el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden los derechos humanos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor,

SAÚL CRUZ BONILLA

Secretario General (E)

Senado de la República de Colombia

Ciudad

Referencia: Radicación Proyecto de Ley

Respetado señor Secretario:

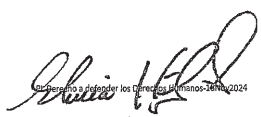

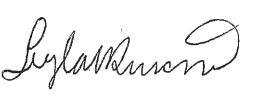
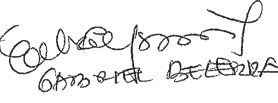
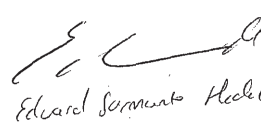
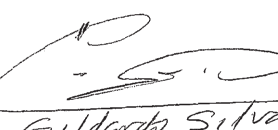
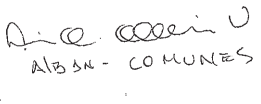
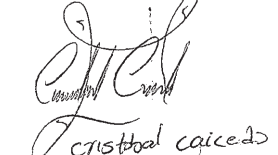
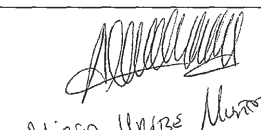
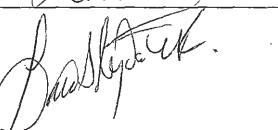
Presentamos a consideración del Senado de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se establece el marco jurídico para el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden los derechos humanos y se dictan otras disposiciones" iniciativa legislativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.

Agradecemos surtir el trámite correspondiente.


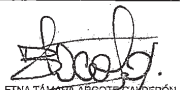



Se anexan 4 copias del proyecto en medio físico y una copia en medio magnético.

Atentamente,

Jahel Quiroga
H.S. JAHIEL QUIROGA CARRILLO
PACTO HISTÓRICO-UP

 GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico-Colombia Humana	 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde
	
 Edward Sarmiento Huelgas	 Gildardo Silva
 ALVARO - COMUNES	 Cristóbal Caicedo
 ALIRIO URIBE MUÑOZ	

 Esmeralda Hernández	 Richard Felantala		Carlos A. Benavides M
 Parivoy Vasquez			Inhi Aspilla
 Sandra Jiménez	 Isabel Zuleta Senadora		Samuel Roldán
 Senadora	 Robert Daza	 Carlos Roldán	Carlos Roldán
 Clara López			
 A. Cevallos			

 GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico-Colombia Humana	 ETNA ZAMORA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico FDA-LLS	<p>SENADO DE LA REPUBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992) El día <u>21</u> del mes <u>Noviembre</u> del año <u>2024</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. <u>324</u> Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>Hostinel Quiroga, Gloria Flórez, Esmeralda Hernández, Richard Felantala y otros Congresistas</u></p> <p>SECRETARIO GENERAL</p>	
 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República	 Martha Isabel Ferialta Epiyú Senadora de la República Pacto Histórico - MAIS		
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá			

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY 324 DE 2024</p> <p style="text-align: center;">“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”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 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 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.</p> <p>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, sus procesos organizativos y/o comunitarios, es esencial para el fortalecimiento del Estado de derecho y la democracia. Quienes ejercen la defensa de derechos humanos deben ser reconocidos como actores claves que contribuyen a la prevención de los conflictos, el desarrollo, la promoción, el respeto, la garantía y protección de los derechos humanos.</p> <p>PARÁGRAFO. En reconocimiento de la importancia del derecho a defender y de la labor de defensa de derechos humanos como contribución a la realización de los derechos y libertades de toda la sociedad, se declara el 24 de marzo de cada año como el Día Nacional para reconocer y conmemorar a quienes defienden derechos humanos, sus procesos organizativos y/o comunitarios.</p> <p>ARTÍCULO 3. ALCANCE. La presente ley adopta medidas, desarrolla las obligaciones del Estado, incluye sanciones por su incumplimiento, establece mecanismos de articulación, coordinación y colaboración entre las autoridades nacionales y territoriales, para hacer efectivo el reconocimiento, respeto, garantía,</p>	<p>prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos, los procesos organizativos y/o comunitarios. También se incluyen mecanismos de participación. Las medidas contenidas en esta ley deberán implementarse y aplicarse de forma efectiva incorporando, entre otros, el enfoque de derechos, diferencial, de género, étnico-racial, interseccional y territorial.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO I. DEFINICIONES</p> <p>ARTÍCULO 4. DERECHO A DEFENDER DERECHOS. Se configura autónomamente como resultado del ejercicio y articulación de los derechos y libertades reconocidos. La materialización de los derechos y libertades es el núcleo del propósito del ejercicio de este derecho.</p> <p>El derecho a defender derechos es el derecho y el deber por el que puede optar cualquier persona individual o colectivamente, como extensión del derecho a la participación ciudadana, para contribuir al respeto y garantía de la dignidad humana, de acuerdo con los principios de solidaridad e interés general.</p> <p>ARTÍCULO 5. PERSONA DEFENSORA, PROCESOS ORGANIZATIVOS Y/O COMUNITARIOS DE DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS. Las personas defensoras, los procesos organizativos y/o comunitarios que defienden derechos humanos, son quienes individual o colectivamente, promueven, amparan, exigen, hacen monitoreo, documentan, o realizan cualquier actividad tendiente a la realización de los derechos humanos y las libertades, en el plano local, regional, nacional o internacional.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Quienes defienden derechos humanos pueden recibir el reconocimiento de su comunidad para dirigir, orientar y coordinar procesos colectivos que mejoran la calidad de vida de la gente, defienden sus derechos con el fin de construir sociedades más justas e igualitarias,</p> <p>PARÁGRAFO 2. La calidad de persona, organización y/o proceso comunitario como defensora de derechos humanos 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.</p>
<p>ARTÍCULO 6. DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS. La defensa de derechos humanos puede incluir, entre otras actividades y acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Promoción y defensa para la materialización de derechos y libertades en procura de sociedades más justas e igualitarias a través de iniciativas diversas, como la protección del medio ambiente, el respeto, preservación y restitución del territorio, la participación política o los derechos de las víctimas. b) Dirección, liderazgo, orientación y coordinación de procesos colectivos, en procura del mejoramiento de la calidad de vida de las personas, pueblos o sectores de la población. c) Exigibilidad de rendición de cuentas en relación con la impunidad de las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, cualquiera que sea la naturaleza de los mismos y el contexto donde hubieran tenido lugar. d) Denuncia y reclamación, ante distintas instancias nacionales o internacionales, de la protección de los derechos humanos y exigencia de supervisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con el respeto, garantía y protección. e) Movilización, gestión y articulación de acciones y comunicación entre distintos actores para lograr avances y mejores garantías de los derechos humanos. f) Impulso y apoyo a la formulación e implementación de políticas públicas y mecanismos que brinden las garantías para la materialización de los derechos y libertades. g) Solicitud de acceso a información pública o privada, relacionada con la protección y garantía de los derechos humanos y el DIH. h) Documentación y divulgación de información sobre la situación de derechos y libertades, para exigir a las autoridades la toma de decisiones que renuevan los factores o causas que llevan a situaciones de riesgo, vulneración, violaciones de los derechos y libertades. i) Acceso y documentación de casos en situaciones de riesgos para prevenir la violación de derechos j) Promoción, pedagogía social y divulgación de información 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 	<p>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</p> <ol style="list-style-type: none"> k) Cualquier otra actividad realizada en procura de la materialización de los derechos humanos y las reglas del derecho internacional humanitario. <p style="text-align: center;">TÍTULO II. ENFOQUES Y PRINCIPIOS</p> <p>ARTÍCULO 7. ENFOQUE DE SEGURIDAD HUMANA. Es un enfoque que ayuda a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad ciudadana. Este enfoque reconoce la interrelación entre paz, desarrollo y derechos humanos y, en consecuencia, permite abordar de un modo holístico las múltiples causas de la inseguridad y riesgos que enfrentan quienes defienden derechos humanos en su vida personal y comunitaria. La seguridad humana 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 y de estigmatizaciones, facilitando a quienes defienden los derechos humanos relacionarse con las demás personas, con la comunidad y con los demás Estados, en términos constructivos y respetuosos.</p> <p>En el cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con el derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos, las autoridades deben incorporar el enfoque holístico de prevención y protección que aborda las múltiples causas de la inseguridad y riesgos, enfocándose en la intervención temprana y oportuna.</p> <p>ARTÍCULO 8. ENFOQUE DE DERECHOS. Enfoque de protección y garantía con el que se correlacionan derechos y libertades, obligaciones del Estado y el cumplimiento de las mismas para asegurar su libre y pleno ejercicio. En relación con las obligaciones del Estado respecto al derecho y la labor de quienes defienden derechos humanos, en el diseño e implementación de políticas públicas, medidas y mecanismos de reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección, todas las autoridades deberán asegurar las condiciones adecuadas para que las personas puedan ejercer sus actividades y liderazgos libres de riesgos o amenazas, incluida la estigmatización</p>

<p>ARTÍCULO 9. ENFOQUE DE INTERSECCIONALIDAD. Las disposiciones de esta ley parten del reconocimiento de que quienes defienden derechos humanos no son un grupo homogéneo, y que en el ejercicio de sus actividades, diferentes causas de discriminación y/o exclusión pueden operar de forma simultánea, incidiendo o incrementando las situaciones de riesgo, violencia y desigualdad y generando efectos específicos y diferenciados que impidan u obstaculicen el libre ejercicio del derecho a defender derechos.</p> <p>En el cumplimiento de las obligaciones del Estado, en relación con el derecho de defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos, todas las autoridades deben considerar, valorar e incorporar los enfoques diferenciales que concurren en la situación de la persona, el proceso organizativo y/o comunitario defensor de 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.</p> <p>ARTICULO 10. ENFOQUE DE GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES. Las disposiciones de esta ley parten del reconocimiento de que las mujeres, sus procesos organizativos y/o comunitarios, así como las personas y colectivos defensores de derechos humanos pertenecientes a la población LGBTQ+, sufren impactos diferenciados en el ejercicio de su labor en razón de su género e identidad sexo-genérica, así como en las causas que defienden.</p> <p>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, con el fin de garantizar medidas de equidad que hagan efectivo el ejercicio libre de sus derechos y libertades en la labor de defensa de derechos humanos.</p> <p>ARTICULO 11. ENFOQUE ETNICO-RACIAL. 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.</p> <p>En el cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con el derecho a defender derechos y la labor de defensa de derechos humanos, todas las autoridades deben considerar, valorar e incorporar los principios de preservación cultural,</p>	<p>integridad territorial, reconocimiento y respeto de su autonomía y las circunstancias específicas en que se encuentren; de forma que se garantice de manera efectiva, oportuna y pertinente su derecho a defender derechos.</p> <p>ARTICULO 12. ENFOQUE TERRITORIAL. En el diseño, formulación e implementación de políticas públicas y en la materialización de las medidas orientadas al cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con el derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos, todas las autoridades deberán asegurar la efectiva coordinación, articulación o concurrencia entre autoridades nacionales y territoriales, con el fin de que:</p> <ol style="list-style-type: none"> Sean consistentes con las dinámicas y prácticas propias de cada territorio según su contexto social, cultural, político, económico y ambiental, Ponderen razonablemente la situación de los territorios con problemáticas profundas de violencia, con el fin de adoptar medidas reforzadas de articulación e interinstitucional que contribuyan a transformarlos y fortalecerlos. Aseguren la participación efectiva de las personas, procesos organizativos y/o comunitarios defensoras de derechos humanos sobre las cuales puedan tener efectos las políticas públicas o medidas. <p>PARÁGRAFO. Las Gobernaciones, alcaldías y todas las autoridades a nivel territorial concurren con las autoridades nacionales en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con el derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos, así como en la implementación de las políticas públicas que contribuyan a su reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección de que trata esta ley.</p> <p>ARTICULO 13. PRINCIPIO 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 de reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos, así como también todas las normas relacionadas con esta materia, propendiendo por la mayor y más amplia garantía y protección.</p> <p>Este principio también implica que 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 el artículo 93 y 94 de la Constitución Nacional.</p>
<p>ARTÍCULO 14. PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA. Todas las autoridades en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con el derecho a defender y la labor de quienes defienden derechos humanos, deberán promover y garantizar la participación efectiva y permanente de las personas, los procesos organizativos y/o comunitarios, así como reconocerlos como interlocutores que contribuyen al debate democrático tomando en cuenta, entre otros, lo dispuesto en el artículo 2 de la Carta Política.</p> <p>ARTICULO 15. INTEGRALIDAD E INTERDEPENDENCIA. En el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el derecho y la labor de defensa de derechos humanos, todas las autoridades deberán reconocer que los derechos humanos incluyen tanto los civiles y políticos, como económicos, sociales, culturales y ambientales. Este enfoque deberá aplicarse al momento de valorar, reconocer e implementar medidas de prevención y de protección, cuando se sobrevengan situaciones de riesgo, amenaza o vulneración.</p> <p>ARTÍCULO 16. INTERPRETACIÓN NORMATIVA. Las disposiciones de la presente ley deberán interpretarse de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de Naciones Unidas 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 reconocidas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 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 – Acuerdo de Escazú, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las Observaciones Generales de los órganos de tratado del sistema de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.</p> <p>ARTÍCULO 17. PROGRESIVIDAD. Nada de lo dispuesto en esta ley puede interpretarse en el sentido de 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.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO III. DERECHOS Y LIBERTADES</p>	<p>ARTICULO 18. ARTICULACIÓN DE DERECHOS Y LIBERTADES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A DEFENDER DERECHOS. Con el propósito de promover y proteger los derechos humanos en el plano nacional e internacional y como se reconoce en las normas internacionales y nacionales, toda persona junto con sus procesos organizativos y/o comunitarios, tienen derecho, a:</p> <ol style="list-style-type: none"> La vida, la dignidad humana y el derecho a vivir en entornos seguros y libres de violencia Trabajar para promover y proteger los derechos humanos, sin estar expuestas a riesgos o amenazas en razón de su labor; La seguridad personal y comunitaria, incluida la no estigmatización; La libertad de opinión y de expresión, incluido el derecho a difundir información relativa a los derechos humanos y el DIH, sus violaciones e infracciones; Comunicar y comunicarse con organizaciones no gubernamentales, de gobierno e intergubernamentales, sin que sea obstaculizada; Conocer, recabar, obtener, recibir, poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales y los mecanismos de protección establecidos, incluida la información en poder de agentes estatales y no estatales; La libertad de asociación y reunión, incluido el derecho a formar organizaciones de derechos humanos, coaliciones y redes de ONG nacionales o internacionales, así como a ejercer el derecho a la protesta pacífica; La participación en todas las decisiones que les puedan afectar, incluida la participación en espacios de interlocución e incidencia con autoridades nacionales o territoriales para la materialización de los derechos humanos; La libertad física, junto al derecho a no sufrir detenciones arbitrarias; así como también a defender a quienes hayan sido privados de la libertad teniendo acceso a información y a los lugares de detención; La libre circulación, que incluye el derecho a elegir el lugar donde quiera vivir y desarrollar su trabajo de defensa de derechos humanos; Las garantías y protección judicial, incluido el derecho de acceder a asistencia letrada y a un juicio justo; La intimidad y reputación, y a no sufrir injerencias arbitrarias o ilegales en la familia, el hogar o el lugar de trabajo; incluido el derecho a no sufrir estigmatizaciones por la labor que realiza; La no discriminación; Solicitar, recibir y utilizar recursos, incluidos los de fuentes extranjeras para el desarrollo de sus actividades y acciones en la defensa de derechos

- o) La autodeterminación informativa, que incluye al menos los derechos a conocer qué datos se encuentran registrados, solicitar su rectificación, modificación o actualización, y exigir la eliminación, cancelación o supresión de información.

TÍTULO IV. OBLIGACIONES ESTATALES

CAPÍTULO I. PRINCIPIOS

ARTICULO 19. DEBIDA DILIGENCIA. Es exigible a todas las autoridades nacionales y territoriales el deber de actuar tomando todas las medidas y haciendo uso de todos los recursos disponibles, para hacer efectivo el derecho a defender derechos y la labor de defensa de derechos humanos, incluidas acciones y estrategias que contribuyan a garantizar la no repetición de aquello que haya impedido, obstaculizado o estigmatizado las actividades y acciones de defensa de las personas, procesos organizativos y/o comunitarios.

Esta obligación implica que las autoridades nacionales y territoriales tomen todas las medidas necesarias para garantizar que los recursos institucionales, humanos y económicos estén disponibles y provistos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de las que trata la presente ley.

ARTICULO 20. PRESUNCIÓN DE RIESGO. Es deber de todas las autoridades nacionales y territoriales, en el desarrollo de las funciones y competencias para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con el derecho a defender derechos y la labor de defensa de derechos humanos, activar la presunción de riesgo en la formulación, implementación y seguimiento de las acciones o medidas que adopten para atender las situaciones que se presenten con las personas en relación con las comunidades y los procesos organizativos de los que hagan parte.

ARTICULO 21. DIGNIDAD, IGUALDAD Y LEGITIMIDAD. Todas las autoridades en el cumplimiento de las obligaciones de reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos, deben tratar con dignidad, igualdad y/o equidad a todas las personas que requieran atención y protección para la realización de sus actividades y acciones de defensa de derechos.

Igualmente, todas las autoridades tienen la obligación de observar y adoptar, en el cumplimiento de las funciones y competencias; conductas y prácticas permanentes para erradicar discursos estigmatizantes que desconozcan o nieguen la importancia de la defensa de derechos y el rol de las personas que defienden derechos humanos en el fortalecimiento de la democracia, el Estado de derecho y la contribución a la

construcción de paz. Estas conductas y prácticas institucionales deben contribuir a las garantías de no repetición de actos discriminatorios y estigmatizantes que impidan la defensa de derechos humanos.

ARTÍCULO 22. COLABORACIÓN ARMÓNICA Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL. El Estado en su conjunto tiene la obligación de, incorporando los enfoques mencionados en el capítulo 2 de esta ley, formular políticas públicas y adoptar medidas para el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos, de conformidad con los principios de coordinación multinivel de la función pública, asegurando que las intervenciones institucionales estén coordinadas bajo presupuestos de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad, asegurando que no se repitan ni reproduzcan procesos, metodologías y distribución de competencias que mantengan las barreras que impiden el cumplimiento efectivo de las obligaciones del Estado.

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 antes, durante y posterior a la firma del Acuerdo Final para la Paz.

ARTICULO 23. ENTORNOS SEGUROS. El Estado en su conjunto tiene la obligación de diseñar, formular e implementar políticas, medidas y mecanismos que generen entornos seguros, en los que quienes defienden derechos humanos puedan ejercer su derecho, libres de amenazas, estigmatizaciones, restricciones o inseguridad. Estas políticas, medidas y mecanismos deberán incluir un componente de garantías de no repetición que remueva los obstáculos y riesgos a los que se enfrentan quienes ejercen el derecho a defender derechos.

ARTICULO 24. PARTICIPACIÓN. Las autoridades deberán, en el diseño, formulación e implementación de planes, programas y proyectos para el cumplimiento de las obligaciones que se establecen en esta ley, conforme al marco jurídico mencionado en el capítulo 2, garantizar espacios, canales y mecanismos de participación oportuna, efectiva y adecuada de quienes ejercen el derecho a defender derechos humanos individual o colectivamente.

CAPÍTULO II. OBLIGACIONES GENERALES

ARTICULO 25. RECONOCIMIENTO, PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN. El Estado en su conjunto, a través de sus autoridades nacionales y territoriales, tiene la obligación de diseñar, formular e implementar políticas, medidas y mecanismos que:

- Desarrollen 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;
- Ejecuten campañas, estrategias y planes que aseguren continuidad de mensajes que contribuyan a las garantías de no repetición y prevención de los riesgos que puedan derivarse del ejercicio de la defensa de derechos humanos, entre ellos, la estigmatización;
- Fortalezcan el ejercicio de la defensa de derechos mediante, entre otras acciones, el otorgamiento de formación técnica. Para ello, las autoridades deberán promover, facilitar y disponer de recursos técnicos, institucionales y económicos para brindar programas que atiendan las necesidades y particularidades de quienes defienden los derechos humanos y sus procesos organizativos, así como las causas que defienden y las particularidades de los territorios donde ejercen su derecho a defender derechos;
- Incorporen los principios y enfoques mencionados en esta ley en los planes, proyectos y programas, de manera coordinada y en colaboración entre el nivel nacional y territorial, garantizando el cumplimiento efectivo de las obligaciones del Estado.
- Hagan y difundan de manera permanente declaraciones públicas, utilizando los canales de comunicación más efectivos, en apoyo del trabajo de quienes defienden derechos humanos, en el marco jurídico que se establece en esta ley y en las normas relacionadas con la materia, con el fin de contribuir a fortalecer la legitimidad de su labor y prevenir riesgos
- En general, garanticen el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos, incluyendo todas las medidas de promoción y prevención, previstas en los marcos jurídicos vigentes y que llegaren a ampliarse.

ARTICULO 26. RESPETO. El Estado en su conjunto está obligado a respetar el derecho a defender derechos y la labor de las personas, procesos organizativos y/o comunitarios defensores de derechos humanos, absteniéndose de obstaculizar,

interferir o impedir su ejercicio, en el contexto del funcionamiento de las instituciones democráticas.

El cumplimiento de esta obligación impone a las autoridades 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; así como el deber de crear las condiciones necesarias para que puedan ejercer su labor en ambientes seguros.

ARTICULO 27. GARANTÍA Y NO REPETICIÓN. Esta obligación implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se ejerce el poder público, de manera que asegure jurídicamente el libre y pleno ejercicio del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden derechos humanos. Como consecuencia, las autoridades deberán, al menos, garantizar:

- 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
- 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 defensor o defensora de derechos humanos, las situaciones de riesgos o vulneración ocurridas previamente, identificar los contextos de violaciones sistemáticas al ejercicio de la defensa de derechos, hacer un relacionamiento de casos con el fin de identificar y desmantelar 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;
- 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.

ARTÍCULO 28. PROTECCIÓN. El Estado tiene el deber reforzado de brindar garantías y protección a quienes defienden derechos humanos. En consecuencia, las

<p>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. Este deber debe entenderse de manera amplia sin limitarse a las medidas materiales de protección, abordando de forma integral y desde el enfoque de seguridad humana la atención de las diferentes dimensiones de los riesgos y amenazas</p> <p>PARÁGRAFO 1. El deber de protección debe extenderse a los familiares de las personas que defienden derechos humanos, en los casos en que corresponda.</p> <p>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 y articulada de diversas instituciones responsables buscando atacar las causas estructurales y mediatas que generan el riesgo para las personas defensoras y las comunidades de las que forman parte contribuyendo a las garantías de no repetición.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO V. SANCIONES</p> <p>ARTÍCULO 29. SANCIONES. El incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Capítulo 4 de 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.</p> <p>ARTÍCULO 30. FACULTADES DE CONTROL DEL MINISTERIO PÚBLICO. En el marco de las funciones de prevención, control de gestión, intervención y disciplinaria, el Ministerio Público asegurará el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley y ejercerá su competencia preferente para exigir su observancia y sancionar el incumplimiento de las mismas.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO VI. MECANISMOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y PARTICIPACIÓN</p>	<p>ARTÍCULO 31. 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 Educación y con la participación de las personas defensoras, diseñará e implementará una política pública comunicativa y pedagógica, con el fin de promover el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho y la labor de quienes defienden derechos humanos, resaltando su contribución al fortalecimiento del Estado de derecho, la democracia y la construcción de paz. También deberá incluirse en esta política pública la necesidad de asegurar condiciones dignas para el ejercicio del derecho a defender derechos.</p> <p>La política pública deberá empezar a implementarse en un plazo no mayor a doce (12) meses, desde la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>ARTICULO 32. FORTALECIMIENTO EN LA FORMACIÓN DE SERVIDORES Y SERVIDORAS PÚBLICAS. Las capacitaciones y la formación de inducción y reintroducción de las personas que sean servidores públicos en todas las entidades y niveles del Estado, deberán incluir programas y/o módulos sobre derechos humanos, derecho a defender derechos humanos como derecho autónomo y expresión de la participación democrática y defensa de derechos humanos.</p> <p>En el servicio público deberá fortalecerse la comprensión de los derechos y libertades de quienes defienden derechos humanos, el contenido y alcance de las obligaciones de respeto y garantía del Estado, la responsabilidad de todas las autoridades respecto a ese derecho y las sanciones que acarrea el incumplimiento de lo dispuesto en esta ley.</p> <p>ARTICULO 33. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN, COORDINACIÓN Y CONCERTACIÓN. Todas las autoridades tienen la obligación de asegurar y hacer efectivos espacios de interlocución, articulación y concertación con quienes ejercen el derecho a defender derechos, asegurando la coherencia, racionalización y eficacia de los espacios y esfuerzos institucionales.</p>
<p>La manera de conformación, criterios de composición y metodología de los espacios que se creen deberá concertarse con las organizaciones de la sociedad civil, procesos organizativos y/o comunitarios que defienden derechos humanos.</p> <p>En consecuencia, las autoridades deben fortalecer, activar y ampliar, cuando corresponda, los mecanismos existentes creados en el desarrollo de la política de protección a nivel nacional y territorial, incluido el Proceso Nacional de Garantías, la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías.</p> <p>El cumplimiento de esta obligación implica, al menos, las siguientes acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Reconocer y fortalecer los espacios de interlocución establecidos a través de marcos normativos específicos o por la dinámica de construcción participativa con las organizaciones defensoras de derechos humanos, garantizando los recursos, disponiendo las capacidades institucionales y coordinando las acciones entre el nivel nacional y territorial, aplicando los principios incluidos en el capítulo 2 de este articulado; b) Acordar la metodología, periodicidad de las reuniones, mecanismos de seguimiento y cumplimiento de los compromisos; c) Garantizar la asistencia y participación de autoridades con poder de decisión para asumir compromisos y cumplir las obligaciones que se deriven de los mismos. <p>ARTÍCULO 34. MECANISMOS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN. El Ministerio del Interior liderará la interoperabilidad entre los distintos marcos jurídicos, mecanismos, espacios e instancias con competencia en la garantía del derecho a defender derechos y la labor de quienes lo ejercen, a fin de hacer más eficiente, coherente, oportuno e integral el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia.</p> <p>El Ministerio del Interior articulará un mecanismo de respuesta efectivo ante las Alertas Tempranas estructurales y de inminencia emitidas por la Defensoría del Pueblo. Este mecanismo implicará una metodología que garantice una respuesta efectiva e integral a cada recomendación de la Alerta Temprana, con un sistema de indicadores de cumplimiento y evaluación periódica de los avances en la implementación de las acciones de mitigación del riesgo.</p> <p>ARTÍCULO 35. MECANISMOS DE RECONOCIMIENTO Y PROMOCIÓN. Quien ejerza la Presidencia de la República, al inicio de su mandato y en un término no superior a 6 meses, contados desde su posesión en el cargo, deberá instalar el</p>	<p>mecanismo nacional de participación, coordinación y concertación con quienes representan las distintas expresiones de la defensa de derechos humanos a nivel nacional.</p> <p>Igualmente, la persona que resulte elegida para ocupar el cargo de Gobernación y Alcaldía, al inicio de su mandato y en un término no superior a 6 meses, contados desde su posesión, deberá instalar el mecanismo territorial de participación, coordinación y concertación con quienes representan las distintas expresiones de defensa de derechos humanos en el territorio.</p> <p>Esta obligación implica concertar la participación 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. La Procuraduría, en el marco de su competencia y funciones, hará seguimiento y control periódico al cumplimiento de esta obligación.</p> <p>ARTÍCULO 36. SISTEMA DE RECOPIACIÓN 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, deberá diseñar e implementar, un Sistema de recopilación y análisis de datos y cifras vinculadas, a los casos de violencia contra quienes defienden los derechos humanos, que tendrá, al menos los siguientes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) 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; b) Desglosar 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; c) 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. d) Difundir anualmente, esta información, mediante el informe correspondiente, garantizando el acceso a toda la población en general.

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 lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012.

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, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden 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 subsidiariedad, concurrencia y complementariedad.

PARÁGRAFO 4. El Estado, a través del Ministerio del Interior, deberá diseñar y poner en marcha el Sistema en un plazo de un (1) año.

ARTÍCULO 37. CREACIÓN DE UN FONDO DESTINADO A LA PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN SITUACIÓN DE RIESGO. El Gobierno Nacional, bajo la coordinación 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, prevención, respeto, garantía y protección de los derechos humanos;
- b) La adopción de medidas eficaces de protección del derecho a defender derechos y 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.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional deberá poner en funcionamiento el Fondo en un término no mayor a un (1) año desde la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 38. MECANISMO DE PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES SOBRE LOS PROGRAMAS A FINANCIAR CON EL FONDO CREADO. En las decisiones sobre los programas que serán financiados por medio del fondo y la destinación de sus recursos, deberán participar:

- a) Dos representantes del Estado, por medio de la autoridad o autoridades que para el efecto sean designadas;

- b) Un representante por cada una de las plataformas de derechos humanos siguientes: (i) la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU); (ii) la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; (iii) la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia, y (iv) el Programa Somos Defensores.

TÍTULO VII. SEGUIMIENTO Y SUPERVISIÓN

ARTÍCULO 39. MECANISMO TRIPARTITO DE SEGUIMIENTO. Se conformará de un mecanismo tripartito de seguimiento y supervisión del cumplimiento del presente marco jurídico, constituido por el Gobierno Nacional, las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Comunidad Internacional, que será presidido por quien esté al frente de la cartera del Ministerio del Interior.

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 de participación democrática, igualdad y dignidad, así como la incorporación de los enfoques de territorialización, étnico-racial y de género.

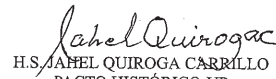
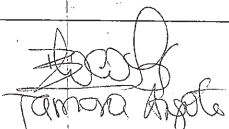
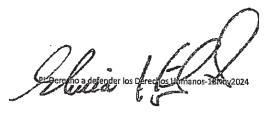
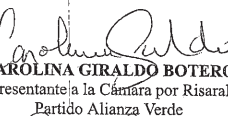
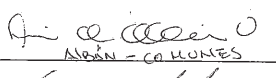
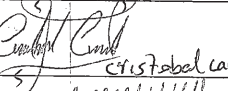
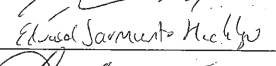
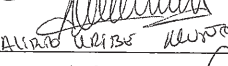
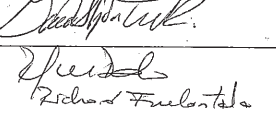
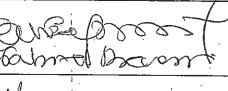
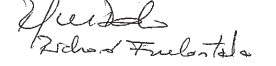
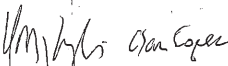
ARTÍCULO 40. ÓRGANOS DE CONTROL. Los órganos de control apoyarán el seguimiento a la implementación del marco jurídico que establece la presente ley, acompañando las acciones de las distintas autoridades nacionales y territoriales, como también requiriendo los informes pertinentes cada 6 meses, activando las acciones penales y disciplinarias por el incumplimiento de las obligaciones establecidas, conforme a lo dispuesto en el capítulo 5 de la presente ley.

TÍTULO VIII. DISPOSICIONES FINALES

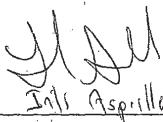



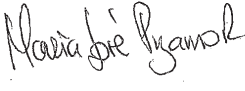
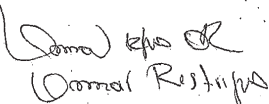

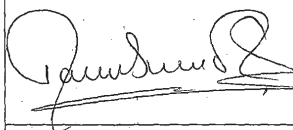
ARTÍCULO 41. SOBRE LO DISPUESTO JURISPRUDENCIALMENTE. Ninguna de las disposiciones de la presente ley puede interpretarse como que afecta o interfiera aquellas órdenes adoptadas en la Sentencia SU-546 de 2023, en la Sentencia SU-020 de 2022, ni por la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de

2004. Las decisiones adoptadas en esas Sentencias y por las salas de seguimiento de las sentencias SU-020 de 2022 y T-025 de 2004 que se refieren a la población defensora de derechos humanos complementan las adoptadas en esta ley.

ARTÍCULO 42. 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.

 H.S. ANHEL QUIROGA CARRILLO PACTO HISTÓRICO-UP	
 GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico-Colombia Humana	 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde
 NOÁN CALHONES	 FABIAN CABALLERO
 Efraim Samudio	 ALVARO URIBE
 Richard Fuentetaja	 GABRIEL DAZA
 Richard Fuentetaja	 Gabriel Daza

 Esmeralda Hernández	
 Paríto Riascos	 Sandra James
 Isabel Echeita	 Isabel Echeita
 Robert Daza	 Antonio
 Juan	 Juan
 Carlos A. Barrios	 Carlos A. Barrios

 Juli Aspíllaga	 Padilla	 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República	 Martha Isabel Peralta Epieryú Senadora de la República Pacto Histórico - MAIS
 María José Pizarro	 Doracelis Restrepo	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	
			

<p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPUBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>21</u> del mes <u>Noviembre</u> del año <u>2024</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. <u>324</u> Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>Hto Jahel Quiroga Brillo, Gloria Fátima Richard Fielantala, Esmeralda Hernández y otros Asociados.</u></p> <p style="text-align: center;">SECRETARIO GENERAL</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p style="text-align: center;">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”</p> <p>1. OBJETO</p> <p>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 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.</p> <p>2. ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA</p> <p>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</p> <p><small>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 No. 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.</small></p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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 derechos humanos. El acuerdo incluía mecanismos de protección y reconocimiento del trabajo de estos actores como fundamentales para la reconstrucción del tejido social y la consolidación de la paz. 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.

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.

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 (SIADDDHH), entre 2017 y 2022, se registraron más de 1.200 asesinatos de líderes y lideresas sociales y de personas defensoras de derechos humanos, lo que ubica a Colombia como uno de los países más peligrosos del mundo para realizar esta 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 primer semestre de 2024. Según el Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo se documentaron 265 incidentes de violencia, de los cuales 77 fueron asesinatos. Además, las amenazas continúan siendo la agresión más frecuente, con 607 reportes, concentrados principalmente en Antioquia, Norte de Santander y Cauca. Se prevé que la violencia aumente en la segunda mitad del año, debido a la actividad persistente de grupos armados ilegales y a la falta de una respuesta estatal coordinada.¹¹

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/).

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*.

Durante lo que va del año, la victimización contra líderes y defensores de Derechos Humanos se ha concentrado en los departamentos de Cauca y Antioquia, que representan el 33.52% de los casos. De las 95 personas defensoras asesinadas a 31 de julio del 2024, el sector comunal ha sido el más afectado, como en los años inmediatamente anteriores.

Este contexto exige la creación de un marco normativo integral que establezca el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, 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.

3. 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*”¹².

Con base en ello, se esbozarán 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.

¹² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546, 06 de diciembre de 2023. Mag. Ponente José Fernando Reyes Cuartas. Párr. 68.

3.1. 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 1999¹³, es el primer instrumento jurídico internacional mediante el cual se define y desarrolla el derecho a defender derechos y se enfatiza en el deber de protección de los Estados de conformidad con las obligaciones generales a las cuales se han vinculado jurídicamente.

El artículo 1 de la citada Declaración, dispone que “*Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional*”¹⁴.

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

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

Así, la Declaración se fundamenta en todos aquellos instrumentos jurídicos internacionales que protegen los derechos humanos a la vida, la integridad personal, la libertad de opinión y expresión, de reunión y manifestación, la libre circulación sin distinción alguna, tal y como ocurre en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP), la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la

¹³ ONU. Asamblea General A/RES/53/144. Ver en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-human-rights-defenders/declaration-human-rights-defenders>

¹⁴ Idem

<p>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Declaración de Viena, la Convención Belém do Pará, entre otros.</p> <p>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).</p> <p>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.</p> <p>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).</p> <p>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.</p> <p>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</p> <p><i>(...) los Estados deben prevenir las violaciones de los derechos de las y los defensores que se encuentren bajo su jurisdicción, tomando medidas legales, judiciales y administrativas, así como cualquier otra medida que asegure el pleno disfrute por parte de los defensores y las defensoras de sus derechos; investigando presuntas violaciones; procesando a los presuntos autores; y otorgando a las y los defensoras las reparaciones y las indemnizaciones necesarias¹⁵.</i></p> <p>La CEDAW o Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, dispone que los Estados deben adoptar todas las medidas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de</p> <p>¹⁵ Relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Informe Defensores de Derechos Humanos. 04 de agosto de 2010. A/65/223. Párr. 34.</p>	<p>garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (artículo 3). Ello cobra especial relevancia si tenemos en cuenta que, como se expondrá, el enfoque de derechos humanos de las mujeres y el enfoque de género debe ser transversal, de cara a las particularidades, los impactos y riesgos diferenciados que sufren las mujeres defensoras de derechos humanos.</p> <p>En este mismo sentido, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer o Convención Belém Do Pará, establece que "Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado" (artículo 3) y que toda mujer tiene derecho al reconocimiento y garantía de sus derechos y libertades establecidos en los instrumentos regionales e internacionales (artículo 4). Adicionalmente, el artículo 5 dispone que:</p> <p><i>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.¹⁶</i></p> <p>El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe o Acuerdo de Escazú, recientemente ratificado por Colombia, establece en su artículo 4 la obligación de los Estados Parte de garantizar "un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección".</p> <p>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.</p> <p>Ahora bien, a propósito de la Declaración 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 profrizó la Resolución 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</p> <p>¹⁶ Organización de Estados Americanos. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. 1994. Art. 5.</p>
<p>instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.</p> <p>Así mismo, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó el 18 de diciembre de 2013 la Resolución 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.</p> <p>Por su parte en la Resolución 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"¹⁷, 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.</p> <p>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"¹⁸.</p> <p>En el marco del Sistema Regional, la Organización de Estados Americanos adoptó la Resolución 1671 de 1999 en la cual se reconoce y respalda la labor de los defensores de derechos humanos y se exhorta a los Estados a continuar brindando garantías para el ejercicio libre de la defensa de derechos humanos.</p> <p>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</p> <p>¹⁷ Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 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.</p> <p>¹⁸ Relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Informe Defensores de Derechos Humanos. 04 de agosto de 2010. A/65/223.</p>	<p>defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia alertando sobre la grave situación humanitaria y la violencia de orden estructural.</p> <p>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:</p> <p><i>(...) la Corte, reiterando el objeto y los alcances del derecho bajo estudio, resalta su carácter autónomo, de conformidad con los estándares internacionales y en atención al contenido de la Convención Americana, de la que es factible, por vía de una interpretación evolutiva de sus disposiciones, desprender el reconocimiento de un derecho, propiamente dicho, a defender los derechos humanos (...) el contenido del derecho incorpora la posibilidad efectiva de ejercer libremente, sin limitaciones y sin riesgos de cualquier tipo, distintas actividades y labores dirigidas al impulso, vigilancia, promoción, divulgación, enseñanza, defensa, reclamo o protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas. En consecuencia, la imposición de limitaciones u obstáculos ilegítimos para desarrollar tales actividades de manera libre y segura por parte de las personas defensoras en razón, precisamente, de su condición de tales y de las labores que realizan, puede conllevar la vulneración del derecho.¹⁹</i></p> <p>Así mismo, ha reiterado el deber de debida diligencia en cabeza del Estado para prevenir, investigar y sancionar cualquier violación de los derechos de la población defensora de derechos humanos e incluso ha establecido que en este caso las amenazas y agravios son particularmente graves toda vez que tienen impactos de orden individual y colectivo²⁰ y que existe una obligación reforzada de protección. A este respecto señaló que:</p> <p><i>(...) los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que las defensoras y defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor; e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad. Esta protección especial resulta necesaria porque la defensa de los derechos</i></p> <p>¹⁹ Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectiva de Abogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colombia. Párr. 977</p> <p>²⁰ Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192</p>

*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.*²¹

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.²²

3.2. 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 cimienta en los principios de dignidad humana, democracia participativa y pluralista, prevalencia del interés general e igualdad, entre otros.

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

- (i) La Ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas en la cual se establece que el Estado dispondrá de especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo como los líderes y las lideresas sociales y las personas defensoras de derechos humanos.
- (ii) El Decreto 4912 de 2011 del Ministerio del Interior “Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la

²¹ Corte IDH. Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Párr. 54

²² 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.

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

Ahora bien, la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de la labor de defensa de derechos humanos en el marco del Estado Social de Derecho y el ejercicio de la participación democrática, máxime cuando el país ha atravesado por décadas un fenómeno estructural y sistemático de violencia en el marco del conflicto armado. Adicionalmente, en reciente jurisprudencia se ha reconocido el derecho a

defender derechos humanos como derecho autónomo que se vincula directamente con los derechos y garantías fundamentales tutelados en el ordenamiento jurídico interno.

Se ha establecido que el Estado se encuentra obligado a garantizar los derechos a la vida y la seguridad personal de los defensores de derechos humanos, prerrogativas que adquirirán 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”²³. 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 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 facultó 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 reconoció 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 coadyuván al Estado en la tarea de promoción, respeto, prevención, protección y garantía de los derechos.²⁴

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.²⁵

²³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 06 de diciembre de 2023. Mag. Ponente José Fernando Reyes Cuatras. Párr. 86.

²⁴ Corte Constitucional de Colombia. Auto 098 de 2013. Mg. Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 469 de 2020. Mg. Ponente. Diana Fajardo Rivera. Párr. 34

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

- (i) El nivel de la seguridad personal y comunitaria que implica en términos de la Corte “el derecho tiene por objeto resistir el miedo o temor de emprender la defensa de los derechos. Pretende preservar la inmunidad física y moral de los defensores, de su familia y de las comunidades a las que se integran.”
- (ii) El nivel de la tutela de las libertades requeridas para defender derechos. En palabras de la Corte “el derecho tiene como propósito garantizar las condiciones para que la labor directamente relacionada con la promoción o impulso de los derechos pueda realizarse sin obstáculos.” Lo cual implica el respeto protección y garantía de los derechos a la libertad de expresión, asociación, reunión y circulación.

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

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

En dicha Sentencia la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por la grave afectación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos, la cual resulta ser masiva, sistemática y generalizada, tal y como ya se expuso. El Tribunal precisó que ha existido una prolongada omisión imputable a diversas autoridades del Estado en el cumplimiento de las obligaciones para garantizar la efectividad del derecho a defender y que incluso, en relación con la declaratoria de cosas inconstitucional del año 1998, la situación de las y los defensores se ha acentuado²⁶. De esta manera, concluyó que:

²⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 06 de diciembre de 2023. Mag. Ponente José Fernando Reyes Cuatras. Párr. 813.

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.²⁷

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

3.3. 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, 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.

²⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 06 de diciembre de 2023. Mag. Ponente José Fernando Reyes Cuartas.

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 No. 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:

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.²⁸

De igual forma, 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, (f) el análisis sobre la infracción del

²⁸ Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Informe sobre defensoras de derechos humanos. A/HRC/40/60.

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.²⁹

Sobre la defensa de derechos humanos por parte de la población LGBTQI+ 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 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 género.³⁰

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, palanqueras, 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.³¹

²⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Unificación 546. 06 de diciembre de 2023. Mag. Ponente José Fernando Reyes Cuartas. Párr. 74

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Violencia contra personas LGBTQI. OAS/Ser.L/V/II/rev.2. 12 de noviembre de 2015. Párr. 334 y 335

³¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 010 de 2015. Mg. Ponente. Martha Victoria Sánchez Méndez.

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"³² 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 CEI declarado por la Corte Constitucional.

4. 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

³² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU 095 de 2018. Mg. Ponente. Cristina Pardo Schlesinger.

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 las grave, sistemática y generalizada situación de violencia contra las personas, procesos organizativos y/o comunitarios que defienden derechos humanos.
- (ii) Brinda el marco jurídico de articulación de los derechos y garantías de quienes defienden derechos humanos, con las obligaciones del Estado, a fin de contribuir a la debida comprensión de la relevancia del rol de quienes defienden derechos humanos y los criterios para el efectivo cumplimiento del deber de respeto, garantía, prevención, promoción y protección.
- (iii) Incorpora medidas que fortalecen la capacidad del Estado para el cumplimiento de su deber de respeto y garantía del derecho a defender derechos y la labor de defensa de derechos humanos, dando cumplimiento a las órdenes de la Sentencia de la Corte IDH en el caso Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo vs. Colombia.
- (iv) Formaliza y le da respaldo legal de carácter general al reconocimiento y la dignificación de la labor de defensa de los derechos humanos y el derecho a defender derechos.

5. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Este marco jurídico articula las respuestas del Estado y facilita la coordinación con los distintos niveles administrativos 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 los defensores y garantizar su derecho a realizar su labor. La protección colectiva, regulada es un pilar importante a nivel local, asegurando que los defensores tengan acceso a mecanismos de seguridad y que sus derechos sean ampliamente difundidos.

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 los defensores de derechos humanos en sus territorios.

De esta manera, la ley incorpora el enfoque de seguridad humana para reconocer que la protección de los defensores debe ser integral, asegurando condiciones que incluyan aspectos sociales, económicos y culturales, los cuales son esenciales para que los defensores 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 naturales⁴⁴. Este título garantiza que los defensores puedan realizar su trabajo sin temor a represalias o persecuciones, tal como lo recomiendan la ACNUDH y la CIDH en sus informes anuales⁴⁵.

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 los defensores, 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 solo respondan a riesgos presentes, sino que también prevengan futuros actos de violencia, promoviendo una cultura de respeto y garantía hacia los derechos humanos.

⁴⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2023).

⁴⁵ Defensoría del Pueblo. (2023). Sistema de Alerta Temprana. Datos de violencia contra defensores de derechos humanos

Título I: Definiciones

Este título establece las definiciones fundamentales que proporcionan claridad y precisión jurídica a los conceptos utilizados en esta ley. Definir términos clave como "persona defensora de derechos humanos", "líder/líderesa social", "protección", entre otros, es crucial para asegurar que el marco legal cubra a todas las personas involucradas en la defensa de los derechos. Además, la inclusión de definiciones específicas para mujeres defensoras y la comunidad LGBTQ+ asegura que las particularidades de la violencia contra estos grupos sean visibilizadas y atendidas, tal como se recomienda en los informes de Global Witness y la CIDH⁴⁶.

Título II: Enfoques y Principios

Este título aboga por la adopción de enfoques diferenciales y principios clave, tales como el enfoque de derechos humanos, de género, interseccional, étnico-racial y territorial. La incorporación de estos principios responde a la realidad colombiana, donde los defensores indígenas, afrodescendientes y las mujeres sufren violencias específicas debido a su identidad y labor en la defensa de los derechos colectivos. En un contexto en el que el 10% de los defensores asesinados en 2023 eran mujeres indígenas, el enfoque étnico y de género no es solo necesario, sino urgente⁴¹. 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 defensores en 2024⁴².

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.⁴³ Este concepto ha sido respaldado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y se destaca en la resolución 76/262 de 2022, donde se subraya la responsabilidad de los Estados en abordar la seguridad humana de manera multidimensional y preventiva.

⁴⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2022). Informe sobre la situación de los defensores de derechos humanos en Colombia

⁴¹ Defensoría del Pueblo. (2024). Informe Anual: Defensores en riesgo

⁴² Programa Somos Defensores. (2022). La sombra de la impunidad. Informe anual

⁴³ Informe de Seguridad Humana de las Naciones Unidas de 2022

Así, el objetivo de no repetición refuerza el compromiso de generar condiciones que permitan a los defensores 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 los defensores es generalizada y en aumento, estas obligaciones estatales son fundamentales para garantizar una respuesta adecuada y oportuna ante cualquier amenaza que comprometa la seguridad de los defensores.

En particular, la debida diligencia debe aplicarse de manera eficaz, asegurando que todas las instancias estatales respondan a los riesgos de los defensores, 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 múltiples defensores y líderes sociales.

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 los defensores 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.⁴⁶

⁴⁶ Fiscalía General de la Nación. (2019). Informe de esclarecimiento de homicidios

Título V: Sanciones

Este título incorpora las sanciones para aquellos actores que violen los derechos de los defensores de derechos humanos, incluidos actores armados ilegales, agentes del Estado y actores privados. Las sanciones no solo tienen un carácter punitivo, sino también pedagógico, con el objetivo de desincentivar la violencia y promover una cultura de respeto hacia los derechos humanos. En un país donde la impunidad es alta y solo se ha logrado esclarecer el 44.63% de los casos de homicidios de defensores entre 2016 y 2019, este título busca cerrar la brecha de impunidad y asegurar que los responsables enfrenten consecuencias legales⁴⁷. Asimismo, se pretende educar a la sociedad sobre la importancia de los derechos humanos y el papel fundamental de los defensores, tal como lo han señalado informes de la CIDH.

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 los defensores de derechos humanos. Entre estos mecanismos se incluye la creación de un Sistema Nacional de Protección, encargado de evaluar y responder de manera eficaz a las amenazas contra los defensores. En el caso de Antioquia, Norte de Santander y Cauca, donde las amenazas son más frecuentes, se establecerán medidas preventivas específicas para mitigar los riesgos, según lo documentado en el Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo.⁴⁸

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.

En este capítulo, el Sistema de recopilación de datos y cifras tiene como objetivo evaluar, de manera precisa y uniforme, el tipo, prevalencia y tendencias de la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos. Este sistema deberá operar bajo el principio de no estigmatización, asegurando que la información

⁴⁷ Defensoría del Pueblo. (2023). Sistema de Alerta Temprana. Datos de violencia contra defensores de derechos humanos.

⁴⁸ Defensoría del Pueblo. (2023). Sistema de Alerta Temprana. Datos de violencia contra defensores de derechos humanos.

recopilada no sea utilizada para prácticas de persecución, perfilamiento o discriminación de las personas defensoras. La protección de los datos personales y el respeto a la dignidad de los defensores 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.

Además, este título establece mecanismos para facilitar la participación activa de los defensores 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 los defensores y respetando la estructura institucional existente, de forma que la protección de los defensores sea tanto eficiente como sostenible en el tiempo.

Título VII: Seguimiento y supervisión

Este título enfatiza la importancia del 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. Esto permitirá ajustar las políticas de manera dinámica y asegurar que las regiones más afectadas, como Cauca y Nariño, reciban la atención prioritaria necesaria⁴⁹.

El articulado propuesto establece un marco legal sólido e integral que no solo reconoce la labor de las personas defensoras de derechos humanos, sino que también aborda las causas estructurales de la violencia que enfrentan. A través de mecanismos de protección diferenciados, sanciones efectivas y un enfoque interseccional, esta ley responde a las recomendaciones de las entidades internacionales, como la CIDH y la ACNUDH, y ofrece un marco adecuado para la protección y promoción de los derechos humanos en Colombia. Este estatuto garantiza que el Estado no solo asuma la responsabilidad de proteger a los defensores, sino que también promueva una cultura de respeto a los derechos humanos y a quienes los defienden.

⁴⁹ Defensoría del Pueblo. (2024). Informe Anual: Defensores en riesgo.

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. Se destaca que las disposiciones contenidas en la ley no deben afectar ni interferir con las órdenes emitidas por las Altas Cortes, en especial aquellas relacionadas con la protección de los derechos humanos y la población vulnerable.

Este título garantiza que las nuevas disposiciones se complementen con las normativas existentes y no contradigan ni limiten los derechos previamente reconocidos en la jurisprudencia. De este modo, las medidas adoptadas en este marco legal refuerzan y amplían la protección de los defensores de derechos humanos, sin que ello signifique la alteración de decisiones judiciales ya emitidas.

6. 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) que 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.⁵⁰

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:

(...) el 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

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

contenido material de la ley, de modo que la denominación de una norma es indiferente para la protección de la reserva de ley estatutaria.⁵¹

Ahora bien, el derecho a defender derechos fue reconocido, entre otros, recientemente en la SU-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.

Si bien lo anterior podría *prima facie* sugerir la posibilidad de que la presente iniciativa sea tramitada mediante Ley Estatutaria, lo cierto es que se trata de una ley general o marco que establece los lineamientos para la materialización del derecho a defender derechos, por un lado y los derechos y libertades conexos que permiten su ejercicio, por el otro, mediante la articulación y fortalecimiento de las obligaciones del Estado y medidas de protección y garantía.

De esta manera, la iniciativa no regula ni define los elementos esenciales de los derechos fundamentales invocados, sino que compila los derechos en cabeza de quienes defienden derechos, así como las obligaciones del Estado a este respecto y los mecanismos de prevención, protección, respeto y garantía poniendo de presente las medidas para su materialización.

En este caso, la norma no sólo no regula en estricto sentido un derecho fundamental, sino que recoge y adapta mecanismos ya existentes mediante leyes, decretos y directivas presidenciales de manera que su contenido es propio de la órbita de competencia del legislador ordinario.

Ahora bien, resulta claro que el proyecto de ley tiene incidencia en el goce de los derechos humanos y fundamentales de las personas defensoras, no obstante, ello no es razón suficiente para que se entienda que su contenido es estatutario pues como lo ha precisado el Tribunal Constitucional:

(...) en general, todas las leyes afectan eventualmente un derecho fundamental, bien porque establecen un límite sobre éste o desarrollan alguno de sus elementos. Sin embargo, esto no significa que, per se, toda ley deba ser en consecuencia estatutaria, pues, aplicar este criterio amplio

⁵¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-015 de 2020. Mg. Ponente Alberto Rojas Ríos.

implicaría vaciar de contenido las distinciones hechas por la Constitución en materia de clasificación de las leyes, así como anular la competencia del legislador ordinario.⁵²

Por lo anterior, la presente iniciativa deberá tramitarse conforme a las disposiciones que rigen el procedimiento de ley ordinaria.

7. 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. Los recursos necesarios para su implementación deben ser incluidos en los presupuestos nacionales y en el Plan Operativo Anual de Inversión correspondiente.

Después de la promulgación de este proyecto de ley, el Gobierno Nacional deberá realizar las acciones pertinentes para garantizar su aplicación efectiva, lo cual incluye la destinación de recursos y la articulación de las políticas públicas dentro del marco fiscal de mediano plazo. Se requerirá la cooperación de entidades como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para evaluar el costo de las medidas propuestas, como la implementación de esquemas de protección colectiva, enfoques diferenciales de seguridad y campañas de sensibilización y capacitación.

En este sentido, y conforme a lo señalado por la Corte Constitucional en la 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.

La Sentencia C-502 de 2007 también reafirma que la necesidad de estimar el impacto fiscal no debe restringir la facultad del Congreso para legislar, ya que 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.

⁵² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-015 de 2020. Mg. Ponente Alberto Rojas Ríos.

Este proyecto de ley, en particular, implica costos relacionados con la creación y fortalecimiento de esquemas de protección para defensores de derechos humanos, la adecuación de programas de prevención y respuesta rápida frente a amenazas, la implementación de programas de capacitación para la fuerza pública y funcionarios del Estado, así como la creación de un sistema de monitoreo de agresiones.

El costo asociado a estas acciones deberá ser financiado dentro del marco del presupuesto general de la nación, considerando las prioridades y compromisos adquiridos por el Estado en materia de derechos humanos. De igual forma, 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.

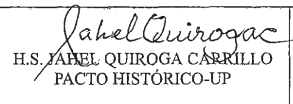
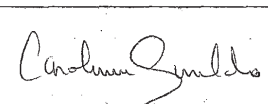
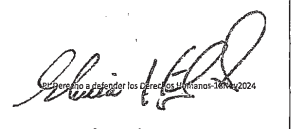
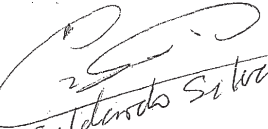
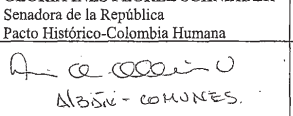
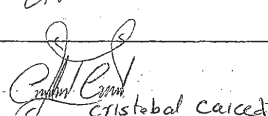
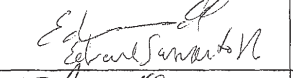
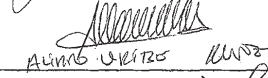
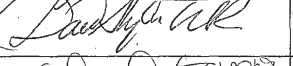
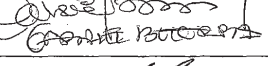
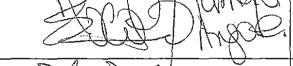
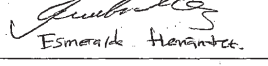
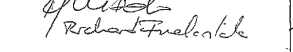

En consecuencia y tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal no debe ser una barrera para el establecimiento de estas disposiciones normativas, y será responsabilidad del Ministerio de Hacienda y del Gobierno Nacional en general asegurar que las partidas presupuestarias necesarias sean incluidas en los planes financieros a corto, mediano y largo plazo, a fin de garantizar la efectividad de la protección que se pretende brindar a las personas defensoras de derechos humanos en Colombia.

Los gastos necesarios para llevar a cabo este proyecto de ley deben ser considerados parte de las obligaciones del Estado en la promoción, respeto y protección de los derechos humanos, y en la protección específica de quienes defienden estos derechos.

8. 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.

 H.S. JABEL QUIROGA CARRILLO PACTO HISTÓRICO-UP	
 GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico-Colombia Humana	
	
	
	
	
	

 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República	 Martha Isabel Peralta Epieyú Senadora de la República Pacto Histórico - MAIS
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	 EFRAÍN CEPEDA SARBABIA Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA-LIS

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5° de 1.992)

El día 21 del mes Noviembre del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 324 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.ª Jahel Quiroga Carrillo, Gloria Florez, Esmeralda Hernández, Richard Fielantala y otros Congesistad.

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 21 de noviembre de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.324/24 Senado "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", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JAHEL QUIROGA CARRILLO, 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, AIDA AVELLA ESQUIVEL, IMELDA DAZA COTES, AIDA QUILCUE VIVAS, CARLOS BENAVIDES MORA, INTI ASPRILLA REYES, ANDREA PADILLA VILLARRAGA, MARÍA JOSÉ PIZARRO, OMAR RESTREPO CORREA, PEDRO FLÓREZ PORRAS, JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO, MARTHA PERALTA EPIEYÚ; y los Honorables Representantes CAROLINA GIRALDO BOTERO, LEYLA RINCÓN TRUJILLO, GABRIEL SECERRA YAÑEZ, EDUARD SARMIENTO HIDALGO, GILDARDO SILVA, LUIS ALBERTO ALBÁN, CRISTOBAL CAICEDO ANGULO, ALIRIO URIBE MUÑOZ, ETNA TAMARA ARGOTE, MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS y otras firmas ilegibles. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

SAÚL CRUZ BONILLA
Secretario General (E)

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 18 DE 2024

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

EFRAÍN CEPEDA SARBABIA
SECRETARIO GENERAL (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

SAÚL CRUZ BONILLA