



Bogotá D.C., febrero de 2025

Honorable Senador

EFRAÍN CEPEDA

Presidente

Senado de la República

secretaria.general@senado.gov.co

PROYECTO DE LEY No. 371 de 2025 SENADO

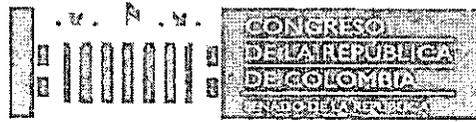
Por medio de la cual se prohíbe la apología al terrorismo y su exaltación, se garantiza la integridad, dignidad y honra de las víctimas y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por finalidad prohibir y sancionar la apología y exaltación al terrorismo, así como cualquier forma de conmemoración, homenaje o reconocimiento a personas responsables de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico y actos terroristas, promoviendo una cultura de respeto a los derechos humanos y la memoria histórica.

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co



Artículo 2°. Prohibición de la apología y exaltación. Se prohíbe la realización de actos públicos o privados, sean estos de carácter estatal o no, que conmemoren, exalten, glorifiquen o rindan homenaje a personas u organizaciones, nacionales o extranjeras, que hayan sido sancionadas, amnistiadas o reconocidas públicamente por conductas constitutivas de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico, terrorismo o actividades relacionadas con grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley o grupos terroristas nacionales o extranjeros, incluso si estos han sido desarticulados.

Artículo 3. Actos conmemorativos o de exaltación. Para efectos de la presente ley, se entienden como actos conmemorativos o de exaltación las siguientes conductas:

- A) La realización de homenajes, menciones honoríficas, condecoraciones, reconocimientos o la entrega de premios, ya sean de carácter público o privado.
- B) La exhibición, instalación o difusión de monumentos, placas, murales, escudos, banderas, pancartas, pendones, piezas publicitarias u otros elementos similares que aludan, exalten o impliquen reconocimiento o distinción, ya sea de forma individual o colectiva.
- C) La publicación o difusión de mensajes de reconocimiento, exaltación o distinción en cualquier formato a través de redes sociales, medios de comunicación masiva o plataformas digitales.

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co



Artículo 4. Adiciónese el presente literal al numeral 2 del artículo 33 de la ley 1801 de 2016:

"f) Elaborar murales, otorgar condecoraciones, rendir homenajes, exhibir o enarbolar banderas, pancartas, pendones u otras piezas gráficas que aludan, exalten o impliquen reconocimiento o distinción, ya sea de manera individual o colectiva, a personas u organizaciones nacionales o extranjeras que hayan sido sancionadas, amnistiadas o públicamente reconocidas por conductas constitutivas de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico, terrorismo, o que pertenezcan a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley o grupos terroristas nacionales o extranjeros, incluso después de su desarticulación.

Artículo 5. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 53 de la ley 1801 de 2016:

"Parágrafo 3°. Ninguna autoridad administrativa podrá autorizar reuniones o manifestaciones públicas que busquen conmemorar o exaltar a personas y organizaciones nacionales o extranjeras; sancionadas, amnistiadas o reconocidas públicamente por comportamientos constitutivos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, aún después de su desarticulación."

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co



Artículo 6. Los servidores públicos y los particulares que, de manera permanente o transitoria, ejerzan funciones públicas y autoricen, promuevan, convoquen, patrocinen o participen en actos públicos prohibidos por la presente ley, incurrirán en causal de mala conducta, quedando sujetos a las sanciones disciplinarias previstas en la legislación vigente.

Artículo 7. Los particulares que realicen, promuevan, difundan o participen de actos prohibidos en esta Ley, tales como homenajes, exaltaciones, reconocimientos o cualquier acción descrita en los artículos anteriores serán sancionados con:

- A) Multas económicas equivalentes a los (50) cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- B) Prohibición para ocupar cargos públicos o desempeñar funciones públicas por un periodo de cinco (5) años, contados a partir de la sanción impuesta.

Artículo 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA

Senadora de la República
Partido Centro Democrático

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 18 del mes Febrero del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 371 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.ª María Fernanda Cabal Holme


SECRETARIO GENERAL



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. 31 de 2025 SENADO

Por medio de la cual se prohíbe la apología al terrorismo y su exaltación, se garantiza la integridad, dignidad y honra de las víctimas y se dictan otras disposiciones

I. INTRODUCCIÓN

La presente ley tiene por finalidad prohibir y sancionar la apología y exaltación al terrorismo, así como cualquier forma de conmemoración, homenaje o reconocimiento a personas responsables de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico y actos terroristas, promoviendo una cultura de respeto a los derechos humanos, la memoria histórica, respeto a la Constitución y acatamiento de la Ley. Este proyecto responde a la necesidad de proteger y garantizar la integridad, la dignidad y el honor de las víctimas de estos actos atroces, estableciendo herramientas jurídicas efectivas que prevengan conductas que puedan generar nuevos hechos victimizantes.

En este sentido, se busca identificar, sancionar y evitar toda manifestación que promueva, justifique o legitime a personas o grupos responsables de cometer actos de terrorismo, narcotráfico, violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Este marco incluye tanto a grupos de

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co



delincuencia organizada, como a grupos armados al margen de la ley y organizaciones terroristas, sean estas de carácter nacional o extranjero, aún en los casos en que dichas estructuras hayan sido desarticuladas.

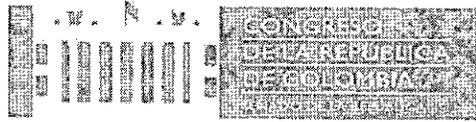
El fortalecimiento del orden jurídico en esta materia no solo constituye una herramienta para prevenir la repetición de estos crímenes, sino que envía un mensaje claro sobre el compromiso del Estado colombiano con la justicia, la memoria y los derechos de las víctimas, así como con la construcción de una sociedad basada en los principios de legalidad, convivencia pacífica y rechazo absoluto a la violencia en cualquiera de sus formas.

Con este proyecto de ley se busca erradicar cualquier discurso o manifestación que ponga en peligro la estabilidad institucional, enaltezca a quienes han atentado contra el Estado de Derecho o trivialice el dolor de quienes han sufrido los embates del terrorismo. De esta forma se pretende fortalecer el respeto mutuo de la sociedad, donde se protejan los valores fundamentales como nación que es Colombia.

Bajo ningún punto de vista moral puede ser dado como aceptable para la sociedad colombiana que se rinda algún tipo de homenaje a personas o grupos encargados de extinguir la vida de otros, de reclutar menores, colocar bombas, realizar secuestros masivos y exhibir a los secuestrados como tesoros.

Eliminando la apología y exaltación al terrorismo, así como otras actividades constitutivas de hechos victimizantes, se busca materializar la garantía de no repetición, pues se le envía a la sociedad el mensaje correcto, y es que esas

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co



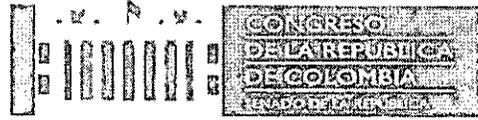
conductas no son dignas de orgullo, por el contrario, deben generar todo el repudio y sanción social. Respecto a la garantía de no repetición, la Corte Constitucional en Sentencia T-595 de 2013 estableció:

"La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una prolija, pacífica y reiterada jurisprudencia en materia de reconocimiento y protección de los derechos de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, esencialmente respecto de los derechos a la justicia, a la verdad, a la reparación y a la garantía de no repetición, los cuales, para la CIDH se encuentran en una relación de conexión intrínseca. Sobre los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos reconocidos y protegidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos esta Corporación ha extraído sus propias conclusiones".

La Resolución 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 16 de diciembre de 2005¹, indica que,

"Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y

¹ Idéntico mandato es encontrado en la Resolución 2005/35, de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, del 19 de abril de 2005.



*atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma."*²

Lo señalado por la Resolución de la ONU no es cosa distinta a los postulados reconocidos como principios básicos sobre el derecho de las víctimas de manifiestas violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

A renglón seguido, la citada Resolución prevé que las víctimas tienen derecho a disponer de recursos, lo que implica: i) el acceso igual y efectivo a la justicia; ii) la reparación adecuada, efectiva, rápida, proporcional, y que puede incluir medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición; y iii) al acceso a la información pertinente sobre las violaciones y mecanismos de reparación, garantía dentro de la cual se prevé el derecho a la verdad.

Estos postulados básicos, elevados a categoría de principio, establecen y fundamentan la obligación de los Estados de brindar a las víctimas de crímenes graves las condiciones necesarios para superar los hechos que las afectaron, protegiéndolas de cualquier situación que pueda vulnerar sus

² En la misma Resolución, la Asamblea General precisó que, para efectos de la misma, se entendía como víctima "toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario."

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co



derechos, comprometer su seguridad, afectar su privacidad o representar un trato discriminatorio o lesivo para su dignidad.

En Colombia no existe una norma explícita que prohíba actos de exaltación o conmemoración de personas vinculadas a violaciones de derechos humanos o delitos como narcotráfico y terrorismo. Sin embargo, los artículos 4^o³ y 25⁴ de la Ley 1448 de 2011, que establece medidas de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, pueden interpretarse como base para rechazar tales manifestaciones. Estos artículos reconocen el derecho de las víctimas a ser tratadas con dignidad, respeto a su integridad y honra, y a recibir una reparación integral, lo que incluye garantías de no repetición a nivel individual, colectivo, material, moral y simbólico.

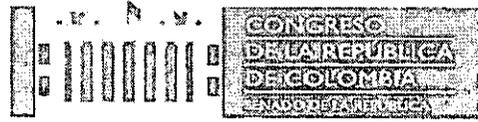
II. DERECHO COMPARADO

Con el objetivo de proteger a las víctimas y garantizar el respeto a su dolor y a su memoria, así como con el propósito de enviar un mensaje a la sociedad, tendiente a que los actos de barbarie no deben ser tolerados y que, por el

³ ARTÍCULO 4º. DIGNIDAD. El fundamento axiológico de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, es el respeto a la integridad y a la honra de las víctimas. Las víctimas serán tratadas con consideración y respeto, participarán en las decisiones que las afecten, para lo cual contarán con información, asesoría y acompañamiento necesario y obtendrán la tutela efectiva de sus derechos en virtud del mandato constitucional, deber positivo y principio de la dignidad. El Estado se compromete a adelantar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de la autonomía de las víctimas para que las medidas de atención, asistencia y reparación establecidas en la presente ley, contribuyan a recuperarlas como ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes.

⁴ ARTÍCULO 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co



contrario, merecen todo el reproche social a sus actores, muchos Estados han establecido herramientas jurídicas para sancionar la exaltación y/o apología al terrorismo, a continuación tenemos unos ejemplos:

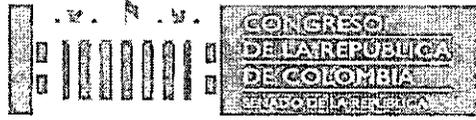
2.1. Italia:

El ordenamiento jurídico italiano, a través del artículo 4 de la *Legge 20 giugno 1952*, castiga con prisión y multa la *apología del fascismo*, conducta que se materializa en actos de enaltecimiento o propaganda con dicha finalidad.

La norma establece que la apología del fascismo se materializa a través de conductas que buscan enaltecer, reivindicar o justificar de manera pública la ideología fascista o sus símbolos, especialmente cuando estas acciones tengan como finalidad promover el resurgimiento de movimientos que sigan sus postulados. Este tipo de medidas legales no solo buscan disuadir la glorificación de regímenes opresivos, sino también garantizar la convivencia democrática, la paz social y el respeto por las víctimas de dichos sistemas.

La Ley Scelba es un ejemplo de cómo un Estado puede adoptar medidas concretas para proteger la memoria colectiva y evitar que ideologías autoritarias vuelvan a amenazar el orden democrático. Además, refleja un consenso ético y jurídico respecto a la inadmisibilidad de discursos que trivialicen o legitimen la violencia, la discriminación y la supresión de derechos fundamentales inherentes a regímenes fascistas.

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co



2.2. Francia:

La ley penal de Francia sanciona, en el artículo R645-1, la “muestra o exhibición de cualquier uniforme, insignia o emblema” alusivas a organizaciones que hayan sido declaradas como ilegales con fundamento en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional –como el partido nazi—⁵.

Este tipo de disposiciones tiene como objetivo evitar la revitalización de ideologías peligrosas que puedan alterar el orden público, incitar a la violencia o incluso, con el tiempo, desestabilizar el sistema democrático. Así, se impide que estas ideologías ganen visibilidad o apoyo, reduciendo su impacto en la sociedad.

2.3. Alemania:

Por su parte, el Estado alemán, a través de los artículos 86 y 86a del código penal, castiga los actos de propaganda de organizaciones anticonstitucionales –como el partido nazi—, así como la exhibición de

⁵ El artículo 9º de este Estatuto del Tribunal de Núremberg (1945) prescribía:

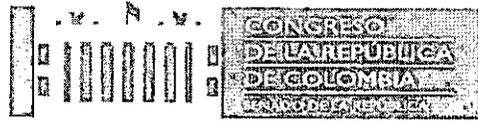
Artículo 9

En el juicio de aquella persona o personas miembros de algún grupo u organización, el Tribunal podrá declarar (en relación con cualquier acto por el que dicha persona o personas puedan ser castigados) que el grupo u organización a la que pertenecía la citada persona o personas era una organización criminal.

Una vez recibido el Escrito de Acusación, el Tribunal hará las notificaciones que estime convenientes si estima que la acusación pretende que el Tribunal haga tal declaración, y cualquier miembro de la organización tendrá derecho a solicitar al Tribunal permiso para ser oído por el mismo respecto de la cuestión de la naturaleza criminal de la organización.

El Tribunal estará facultado para acceder a la petición o denegarla. En caso de acceder, el Tribunal podrá indicar la forma en que serán representados y oídos los solicitantes.

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co



símbolos, alusivos a estas, tales como banderas o realizar públicamente el saludo nazi.

Los artículos 86 y 86a del Código Penal alemán (Strafgesetzbuch, StGB) representan un pilar fundamental en la defensa del orden democrático y constitucional de Alemania, y su aplicación refleja una respuesta jurídica clara a los crímenes históricos del nazismo y a la prevención de su resurgimiento. Estos artículos no solo prohíben la propaganda y los símbolos de organizaciones anticonstitucionales, como el Partido Nacionalsocialista (nazi), sino que también simbolizan un compromiso ético y legal con la memoria histórica y la protección de los valores democráticos.

2.4. España:

El ordenamiento jurídico del Reino de España, por medio de la ley 29 del 22 de septiembre de 2011, sobre el *Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo*, relativo a la *defensa del honor y la dignidad de las víctimas*, establece en su artículo 60, la prohibición a la exhibición pública de monumentos, escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas, individual o colectivo del terrorismo, de los terroristas o de las organizaciones terroristas, así como la celebración pública de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de sus víctimas o de los familiares de estas.

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co



En conjunto, estas medidas buscan erradicar la glorificación del terrorismo, proteger a las víctimas y garantizar que no se repita la exaltación de los actos de violencia en la sociedad. El objetivo es asegurar que los responsables del terrorismo no sean vistos como héroes o figuras de admiración, sino como personas que cometieron crímenes graves que deben ser condenados, mientras se otorga el respeto y la dignidad que las víctimas merecen.

III. DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA

Durante más de 60 años, Colombia ha sido víctima de las acciones violentas y criminales de grupos terroristas como las FARC-EP, ELN, M-19, EPL, ERP, así como de organizaciones criminales como el Clan del Golfo y muchas otras estructuras ilegales. Estos grupos han llevado a cabo estrategias sistemáticas para proyectar una imagen altruista y engañosa ante la sociedad, pretendiendo justificar sus acciones bajo el pretexto de supuestas causas sociales. Sin embargo, la realidad es que se trata de organizaciones responsables de cometer delitos de guerra, crímenes de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos, sin reparar de manera adecuada o justa a las miles de víctimas que han dejado a su paso.

La exaltación de figuras como alias "Tirofijo", "Mono Jojoy", "Jesús Santrich" "Raúl Reyes" y "Camilo Torres" entre otros líderes criminales de las FARC, así como el uso de símbolos asociados a estas organizaciones, tales como

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co



banderas, brazaletes y accesorios vinculados a su actividad criminal, han servido para distorsionar la verdad histórica del país. Este tipo de exaltaciones no sólo menoscaban la memoria de las víctimas, sino que además contribuyen a perpetuar la ideología de estos grupos, fomentando el resurgimiento de movimientos que atentan contra la estabilidad institucional y la paz de la nación.

En respeto a las víctimas del conflicto armado y en aras de proteger la memoria histórica de Colombia, es indispensable adoptar medidas legislativas que prohíban y sancionen la apología y exaltación del terrorismo. Así como otros países han implementado normativas que impiden este tipo de conductas, Colombia debe actuar con firmeza para garantizar que ninguna manifestación pública o privada glorifique a quienes han atentado contra la vida, la libertad y la dignidad de los ciudadanos. Esta iniciativa no solo busca preservar la verdad histórica, sino también evitar que las nuevas generaciones sean influenciadas por narrativas que trivialicen o justifiquen el sufrimiento causado por estos grupos terroristas.

Colombia es un país con una proliferación de grupos armados ilegales a lo largo de su historia que ha dejado un rastro de sangre y muerte. Según respuesta del Centro Nacional de Memoria Histórica con radicado No. 202411061007078-1 del 06 de noviembre de 2024, a través del Observatorio de Memoria y Conflicto (OMC)⁶, se contabilizan las siguientes víctimas:

⁶ Señala la entidad que los datos correspondientes al periodo que va desde 1944 a 1957 están en proceso de integración al OMC, toda vez que esta tarea fue comenzada bajo la actual administración y para su consolidación

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co

1. Entre el periodo comprendido entre 1944 y 1957: 2.620 víctimas fatales y 1.922 combatientes muertos, para un total de 4.542.
2. Entre el periodo comprendido entre 1958 y 1984: 10.265 civiles muertos y 4.977 combatientes muertos, para un total de 15.242 víctimas.
3. Desde 1985 hasta la actualidad: 210.085 civiles muertos y 44.709 combatientes muertos, para un total de 254.794.

Ahora, la entidad reporta que, desde 1985 hasta la actualidad, ha documentado un total de 28.928 hechos de secuestros que han dejado 35.547 víctimas y 241 hechos de atentados terroristas. Además, en el mismo periodo de tiempo ha documentado un total de 771 víctimas fatales y 3.842 personas heridas en hechos de atentados terroristas.

De acuerdo con cifras oficiales aportadas por la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, a corte 1 de octubre de 2024 se reportan un total de 1.058.429 víctimas fatales de acuerdo con el RUV:

Detalle Hecho Victimizante	No. de Víctimas	No. de Víctimas Directas	No. de Víctimas Indirectas
Victimas por hecho victimizante relacionado con Homicidios	1 058.429	258.906	799.523

Fuente: Unidad para las Víctimas – RUV – Periodo 01/01/1985 - corte 01 de octubre de 2024

Además, de el RUV reporta un total de 9.744.901 víctimas por los siguientes hechos victimizantes:

e Inclusión definitiva se requiere de un proceso dispendioso y riguroso de validación que precisa un tiempo para su publicación.

A continuación, se relaciona la información desagregada por hechos victimizantes reconocidos en el RUV, ocurridos en el periodo consultado:

Hecho Victimizante	No. de Víctimas
Total Víctimas Únicas	9.744.901
Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	95.157
Amenaza	730.762
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	42.842
Desaparición forzada	184.645
Víctimas Directas	47.530
Víctimas Indirectas	137.115
Desplazamiento forzado	8.729.476
Homicidio	1.058.429
Víctimas Directas	258.906
Víctimas Indirectas	799.523
Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado	12.493
Secuestro	37.783
Tortura	8.872
Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes a actividades relacionadas con Grupos Armados	9.102
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	42.631
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	130.782
Lesiones Personales Físicas	16.947
Lesiones Personales Psicológicas	12.392
Confinamiento	163.965
Sin Información	52.615

Fuente: Unidad para las Víctimas – RUV – Periodo 01/01/1985- corte 01 de octubre de 2024

Nota: Frente a la información antes relacionada en la columna No. de Víctimas, es necesario tener presente que las cifras citadas no deben ser sumadas o totalizadas, dado que, una o más personas pueden estar incluidas como víctimas por más de un evento en diferentes periodos.

IV. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.

4.1. Deber del Estado y derecho de las víctimas de graves delitos a la memoria histórica.

En contextos de violencia y atrocidades, como las ocurridas durante la Segunda Guerra Mundial, la memoria histórica es esencial para evitar la repetición de los crímenes y dignificar a las víctimas. Diversos Estados han incorporado normativas que proscriben la glorificación de regímenes

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co



represivos y reconocen su deber de preservar la memoria como herramienta de reparación y prevención.

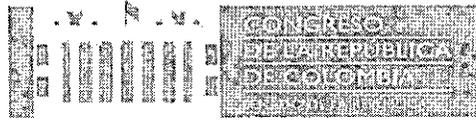
En el artículo 143 la Ley 1448 de 2011 se establece el *Deber de Memoria del Estado*, que se traduce *"en propiciar las garantías y condiciones necesarias para que la sociedad, a través de sus diferentes expresiones..., puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto."*

Dicho de otra forma, el Estado colombiano está en la obligación de llevar a cabo e incentivar acciones sociales que tengan como propósito (i) servir de tributo o reconocimiento a las víctimas de los graves de los crímenes, y (ii) hacer las veces de garantía de no repetición, y en ningún caso, permitir homenajes, celebraciones o exaltaciones a sus victimarios.

La Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han reconocido la memoria histórica como un derecho de las víctimas, con dimensiones individuales y colectivas. Este derecho incluye el reconocimiento de las víctimas como tales, evitando su culpabilización, y fomenta la superación de narrativas que justifican actos contrarios a los derechos humanos. En su dimensión colectiva, la memoria histórica busca confrontar y corregir discursos que invisibilizan los crímenes y sus consecuencias.

Finalmente, el deber del Estado en la memoria histórica no solo implica reparar a las víctimas, sino también prevenir manifestaciones que nieguen los crímenes, aunque estas puedan entrar en conflicto con derechos como la

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co



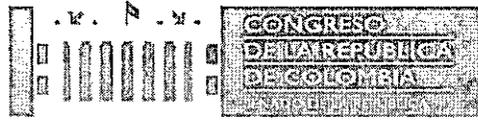
libertad de expresión. Ante este problema, el deber estatal debe priorizar la protección y dignidad de las víctimas, asegurando que la memoria histórica contribuya al reconocimiento y aprendizaje colectivo.

4.2. Límites al derecho a la libre expresión como mecanismo de protección a las víctimas del terrorismo.

La Constitución Política de 1991 protege la libertad de expresión. Empero, dicha protección, como la de todo derecho, no es absoluta, sino que se encuentra limitada cuando entra en conflicto con los derechos de los demás. En este caso, la libertad de expresión encuentra su límite en el respeto hacia las víctimas, su derecho a la dignidad, a la reparación, no repetición y a no sufrir de hechos revictimizantes.

De hecho, la Corte Constitucional ha expresado que este derecho fundamental pudiera verse limitada con *"las causales que, de conformidad con los tratados internacionales que obligan a Colombia, podrían eventualmente justificar limitar la libertad de expresión en casos concretos, a saber: la preservación de la seguridad, el orden público, la salud o la moral públicas y los derechos de los demás. Estos componentes del interés público, sin embargo, están sujetos a una interpretación no expansiva sino altamente restrictiva. Ello implica que el interés público ha de materializarse en un interés puntualmente definido para evitar que categorías de interés público demasiado amplias terminen por erosionar la libertad de expresión"*⁷

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-391-07. M.P.: Manuel José Cepeda.



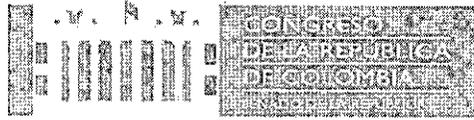
En el desarrollo constitucional de este derecho, este alto tribunal también ha expresado: *"Por su parte, de la libertad de expresión se exige que diferencie hechos de opiniones, y en la medida en que incluya supuestos fácticos equivocados o falsos, puede ser sometida a rectificación. También se encuentran prohibidas las apologías al racismo, al odio, a la guerra, y la pornografía infantil. Con todo, ambas libertades deben ejercerse responsablemente, pues no pueden irrespetar los derechos de los demás."*⁸

De la vasta jurisprudencia que de la Corte Constitucional sobre el desarrollo del derecho a la libre expresión, podemos encontrar las siguientes limitantes:

- (i) La propaganda en favor de la guerra
- (ii) La apología del odio nacional, racial, religioso o de otro tipo de odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad, la violencia contra cualquier persona o grupo de personas por cualquier motivo (modo de expresión que cobija las categorías conocidas comúnmente como discurso del odio, discurso discriminatorio, apología del delito y apología de la violencia)
- (iii) La pornografía infantil.
- (iv) La incitación directa y pública a cometer genocidio.

Dichas limitantes encuentran sustento en lo expresado por la Corte en la sentencia T-391 de 2007 donde se expresó que la libertad de expresión no es absoluta en ninguna de sus manifestaciones y que, por el contrario, puede

⁸Corte Constitucional. Sentencia T-243-2018. M.P.: Diana Fajardo Rivera.



ser sujeta de limitaciones legales para *"preservar otros derechos, valores e intereses constitucionalmente protegidos"*.

Incluso, el TEDH ha admitido la restricción a la libertad de expresión en cuanto a conductas calificadas como de apología y exaltación al terrorismo como ocurrió en el caso **"Hogefeld V. Germany"**⁹ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha proferido numerosos fallos en los que ha delimitado el espectro práctico de este derecho, estableciendo correlativos límites al poder regulatorio de los Estados; entre las más importantes de estas providencias en los siguientes casos: (i) *La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, 2001*; (ii) *Ivcher Bronstein Vs. Perú, 2001*; (iii) *Herrera Ulloa vs. Costa Rica, 2004*; (iv) *Ricardo Canese vs. Paraguay, 2004*; (v) *Palamara Iribarne vs. Chile, 2005*; (vi) *Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006*; (vii) *Kimel vs Argentina, 2008*; (viii) *Tristán Donoso vs. Panamá, 2009*; (ix) *Ríos y otros vs. Venezuela, 2009*; (x) *Perozo y otros vs. Venezuela, 2009*.

La posición de la CIDH no debe sorprendernos, el numeral 5, del artículo 13¹⁰ de la Convención Americana de señala que:

"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

⁹Se secuestró algunas entrevistas a un miembro de la RAF (Rote Arme Fraktion) como medida para evitar el reclutamiento de miembros y seguidores de estos grupos.

¹⁰ Libertad de pensamiento y libertad de expresión.



La Corte Constitucional ha precisado que la libertad de expresión puede restringirse en casos de discursos que inciten al odio, la discriminación, la violencia, el terrorismo, o la apología de delitos. Estas restricciones son coherentes con los compromisos internacionales que buscan preservar el orden público, la seguridad y los derechos de las víctimas.

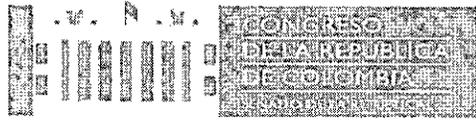
La exaltación pública de personas responsables de violaciones graves, como terrorismo o narcotráfico, genera revictimización, afecta la dignidad de las víctimas y obstaculiza la reconciliación nacional. Limitar este tipo de expresiones se justifica para proteger la memoria histórica y el deber estatal de promover una convivencia basada en el respeto.

V. ALCANCE Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

Con esta iniciativa legislativa se busca garantizar la dignidad, honra e integridad de las víctimas de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico y actos terroristas. Por lo cual se establece la prohibición de conmemoraciones públicas que exalten a los responsables de dichos crímenes, en reconocimiento del deber estatal de preservar la memoria histórica y proteger los derechos de las víctimas, conforme a compromisos internacionales asumidos por Colombia.

El Proyecto de Ley incluye medidas administrativas y disciplinarias para prevenir y sancionar actos que honren a organizaciones criminales, incluso después de su desarticulación, y a individuos responsables de delitos graves.

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co



Este marco jurídico responde a casos recientes de homenajes y apologías públicas que invisibilizan la tragedia de las víctimas, perpetúan el sufrimiento y desdibujan responsabilidades históricas. Lejos de contribuir a la reconciliación, tales expresiones contrarían los principios de verdad, justicia y reparación.

Preservar la memoria nacional es esencial para prevenir el resurgimiento de subculturas ilícitas que han afectado profundamente al país. Este esfuerzo requiere el compromiso firme de la sociedad y las autoridades para evitar actos que perpetúen la victimización o distorsionen la historia, garantizando un legado que privilegie la dignidad de las víctimas y desincentive la exaltación de la criminalidad.

Atentamente,

MARIA FERNANDA CABAL MOLINA

Senadora de la República de Colombia

Partido Centro Democrático

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A

Teléfonos (601) 3824000 - 3825000

Email: maria.cabal@senado.gov.co

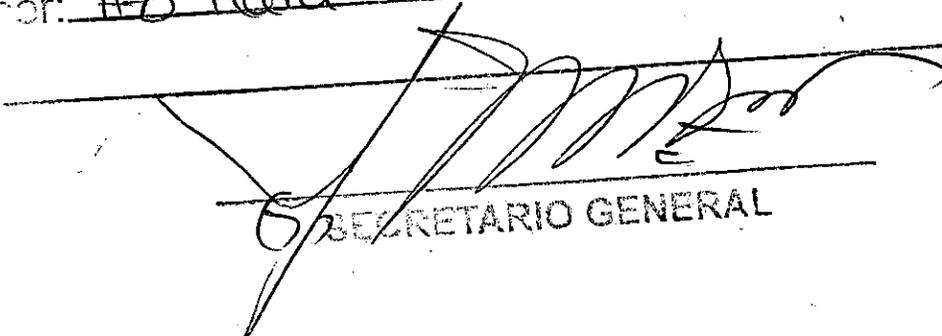
SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 18 del mes Febrero del año 2020

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 371 Acto Legislativo N°. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. H. Ramón Fernando Cabal Holme.


SECRETARIO GENERAL