



**SANDRA  
RAMÍREZ**  
SENADORA



1

Bogotá D.C 25 febrero de 2025

Senador  
**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Presidente  
Senado de la República

Doctor  
**DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ**  
Secretario General  
Senado de la República

**REFERENCIA:** Radicación de Proyecto

Respetados señores,

En cumplimiento de la ley 5 de 1992 y de conformidad a mis funciones congresionales me permito presentar ante la Secretaria del Senado el proyecto de Ley "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE EL DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS Y A LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Cordialmente,

**SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA**  
Senadora de la República





**SANDRA  
RAMÍREZ**  
SENADORA



**CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA**

**PROYECTO DE LEY PROYECTO N° \_\_\_\_\_** "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE EL DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS Y A LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

**ARTÍCULO 1. OBJETO:** Reconocer el derecho a defender los derechos y a los defensores y defensoras de derechos humanos, como sujetos de especial protección dado al carácter de su labor en la defensa integral de los derechos humanos.

**ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN:** Se entenderá como defensor o defensora de derechos humanos a todas las personas que de manera individual o colectiva realizan la defensa de los derechos humanos, su divulgación y promoción a favor de una o varias personas. En tal calidad se integran quienes ejerzan liderazgo social, comunal, político, étnico, estudiantil, campesino, ambiental, cultural, sindical, trabajadores formales e informales, de comunidades afro, de población LGBTIQ+, de mujeres, de víctimas, de restitución de tierras, de desplazados, de juventud e infancia, de salud, entidades no gubernamentales, periodistas, abogados y abogadas, servidores públicos, o cualquier otra persona u expresión que involucre acciones favorables en la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales.

La acreditación de la condición de defensor o defensora de derechos humanos en cualquier actuación administrativa o judicial, no requerirá con exclusividad de ninguna clase de formalidad documental institucional que de cuenta de su labor, ésta condición se entenderá cierta de acuerdo a las labores desarrolladas en el marco de su liderazgo.

**ARTÍCULO 3. OBLIGACIONES DEL ESTADO:** Conforme a los fines esenciales del Estado y la misión de las autoridades, se desplegarán de manera oportuna, preventiva y sin dilación todas las acciones tendientes a la protección integral de los defensores y defensoras de los derechos humanos conforme a las calidades descritas en el artículo 2 de la presente ley en donde se garanticen el libre ejercicio del derecho a defender los derechos, la eliminación de toda forma de hostigamiento, estigmatización, represalia y persecución que generen riesgo y amenaza en su contra.





SANDRA  
RAMÍREZ  
SENADORA



CONSEJO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

El Estado priorizara a favor de los defensores y defensoras de los derechos humanos las medidas de carácter administrativo y judicial, por lo cual, investigara y sancionara de forma rápida, eficaz e imparcial todo acto constitutivo de violación al derecho a defender los derechos.

**ARTÍCULO 4. OBLIGACIÓN DE LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS:** Todos los defensores y defensoras de derechos humanos les corresponde la responsabilidad en la protección de la democracia y la contribución al fomento y progreso de la sociedad, instituciones y todos los procesos democráticos. Así mismo, deberán desplegar su labor sin distinciones de orden social, político, económico, cultural o de cualquier otra naturaleza.

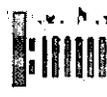
**ARTÍCULO 5. DERECHOS DE LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS:** Todos los defensores y defensoras de los derechos humanos de manera individual o colectiva tendrán los siguientes derechos:

- a) Derecho a defender los derechos humanos y libertades en condiciones de igualdad conforme a los mecanismos de carácter internacional, constitucional y legal.
- b) Reunirse o manifestarse pública y pacíficamente.
- c) Formar comités, organizaciones, asociaciones, corporaciones, fundaciones, Organizaciones No Gubernamentales y las demás expresiones organizativas que permitan ejercer el derecho a defender los derechos.
- d) Solicitar, conocer, obtener, recibir y poseer información sobre los derechos humanos y libertades fundamentales que reposen en las instituciones de todo orden.
- e) Publicar, impartir o difundir libremente a terceros sus opiniones, informaciones y conocimientos concernientes a los derechos humanos y libertades fundamentales.
- f) Realizar críticas, recomendaciones y propuestas ante toda instancia del poder público para mejorar su funcionamiento.
- g) Desarrollar y debatir ideas y principios relacionados con los derechos humanos.
- h) Gestionar asuntos públicos a favor de la defensa de los derechos humanos.





**SANDRA  
RAMÍREZ**  
SENADORA



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

- i) Denunciar, querellar e informar ante las autoridades competentes las amenazas y violaciones de los derechos humanos y solicitar los criterios de priorización, eficacia e imparcialidad en las investigaciones. Éstas también se podrán realizar ante los organismos internacionales con competencia para estos asuntos.
- j) Acudir a las audiencias públicas, escenarios de discusión política o similares sobre el cumplimiento de las normas supra nacionales, constitucionales y legales que impliquen compromisos del Estado respecto de los derechos humanos.
- k) Generar asistencia profesional, técnica o de otra clase encaminada a la defensa de los derechos humanos.
- l) A no ser señalado, estigmatizado, hostigado, calumniado, discriminado de hecho o de derecho, perseguido o sancionado por su labor en la defensa de los derechos humanos.
- m) Solicitar, recibir y utilizar recursos institucionales y no institucionales para defender, promulgar y difundir los derechos humanos, libertades fundamentales y sus formas organizativas.
- n) Contribuir a las comunidades y ciudadanía a través de actividades de enseñanza, capacitación e investigación todo lo relacionado con la defensa de los derechos humanos.
- o) Recibir del Estado y las instituciones que lo representan, protección especial, integral y oportuna bajo la presunción del riesgo asumido, cuando se amenacen o vulneren sus derechos humanos, constitucionales y fundamentales con ocasión a la actividad o ejercicio del derecho a defender los derechos de manera individual o colectiva.
- p) Los demás derechos que sin defecto de ser titulados o desarrollados en la presente ley, sean extensivos y aplicables a los defensores y defensoras de los derechos humanos conforme a lo establecido artículo 94 de la Constitución Política.

**ARTÍCULO 6. OTRAS DISPOSICIONES:** El Gobierno Nacional a través de los Ministerios del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ministerio de Igualdad y Equidad, La Procuraduría General de la Nación, La Defensoría del Pueblo, Gobernaciones, Alcaldías y Personerías municipales deberán acompañar, facilitar y fomentar en el uso de sus facultades y competencias las acciones correspondientes a la formación integral, prevención y protección de las personas que individual o colectivamente ejercen su labor en calidad de defensor o defensora de los derechos humanos.





**SANDRA  
RAMÍREZ**  
SENADORA



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

**PARAGRAFO 1:** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estará autorizado para destinar las partidas presupuestales necesarias y suficientes, para el desarrollo de todas las labores relacionadas con las obligaciones del Estado frente a los defensores y defensoras de los derechos humanos.

**PARÁGRAFO 2:** El Gobierno Nacional facilitara los mecanismos, herramientas y recursos económicos necesarios para que los comités, organizaciones, asociaciones, corporaciones, fundaciones, Organizaciones no Gubernamentales y las demás expresiones organizativas que jurídicamente estén conformadas y contengan en su objeto social labores relacionadas con los derechos humanos, relacionadas con lo establecido en el artículo 2 de la presente ley, puedan ejercer el derecho a defender los derechos mediante su funcionamiento y dinámica social.

**ARTÍCULO 7. VIGENCIA:** Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA**  
Senadora de la República



# SENADO DE LA REPUBLICA

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

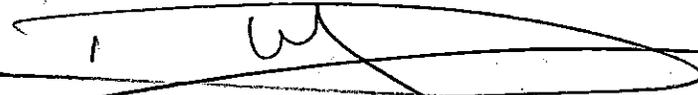
El día 25 del mes febrero del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 377 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H. S. Sandra Pericot L.

~~  
SECRETARIO GENERAL~~



**SANDRA  
RAMÍREZ**  
SENADORA



**CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA**  
BOGOTÁ

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Marco Internacional sobre los Derechos Humanos:

El derecho internacional de los Derechos Humanos es un sistema de normas de carácter internacional que se encuentran destinadas a proteger y promover los derechos humanos de las personas, se tiene que estos derechos son inherentes a todos los seres humanos, cualquiera que sea su nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color de piel, religión, idioma o cualquier otra condición.

Bajo estos elementos principales es como se han creado tratados, normas de derecho internacional consuetudinario, principios generales del derecho e instrumentos de derecho incipiente de carácter vinculante y no vinculante, en este sentido, es importante señalar que el derecho internacional de los derechos humanos establece una serie de obligaciones a los Estados en cuanto a sus actuaciones determinadas como también, de abstenerse de realizar acciones negativas que amenacen o vulneren los derechos humanos.

Se destacan dentro del compilado de los instrumentos relacionados con el derecho internacional de los derechos humanos se encuentran los siguientes:

1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo.
3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos Protocolos Facultativos.
4. Convención Americana de los Derechos Humanos – Pacto de San José.
5. La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo.
6. La Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos Degradantes y su Protocolo Facultativo.





SANDRA  
RAMÍREZ  
SENADORA



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

7. La Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos Protocolos Facultativos.
8. La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
9. La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
10. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo.
11. 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. 53/144.
12. Resolución 1671 de la Organización de Estados Americanos - OEA.

Conforme a la existencia y relación de los diferentes tratados, convenciones, protocolos y declaraciones se da cuenta de que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no se limita a los derechos enumerados o nominados, sino que, también comprende derechos y libertades que han pasado a ser parte del derecho internacional consuetudinario, el cual indica un factor vinculante para los Estados inclusive de aquellos que no son parte de un tratado en particular, así mismo, se reconoce que algunos derechos contienen un estatus espacial dado a su carácter imperativo de derecho internacional consuetudinario (*ius cogens*), lo que traduce o significa que no pueden ser suspendidos bajo ninguna circunstancia y que tienen primacía, en particular, sobre otras obligaciones en el ámbito internacional.

Por dichas razones vale la pena indicar que conforme a la precitada **"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. 53/144"**. Que mas se asemeja al propósito del presente proyecto de ley se refiere a que " *Invita a los gobiernos, a los organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos por difundir la Declaración, promover el respeto universal hacia ella y su*





SANDRA  
RAMÍREZ  
SENADORA



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

comprensión, y pide al Secretario General que incluya el texto de la Declaración en la próxima edición de *Derechos Humanos: Recopilación de instrumentos internacionales*".

En estos términos se hace necesario poder definir los sujetos acreedores de dichos derechos, sus calidades, alcances y protección del Estado, teniendo en cuenta los históricos regionales y naciones respecto de la vulneración de los derechos humanos y de quienes de manera individual y colectiva los defienden.

## 2. Marco constitucional:

El presente proyecto de ley encuentra su fundamento constitucional en lo establecido en Preámbulo constitucional, la conformación del Estado Colombiano, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y misión de las autoridades, la labor el alcanzar la paz y la estrecha relación que se guarda en cuanto los deberes, derechos y obligaciones de todos los colombianos y colombianas en la defensa integral de los derechos humanos mediante acciones directas respecto de defender y difundirlos como fundamento de la convivencia pacífica.

De otra parte y de acuerdo con los lineamientos establecidos en los diferentes tratados, convenios, protocolos, declaraciones, resoluciones, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas, se tiene que a nivel constitucional y del derecho interno Colombiano lo relacionado a los derechos humanos tiene su puerta de entrada en el denominado bloque de constitucionalidad establecido en el artículo 93 de la Constitución política de Colombia, al señalar que **"Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno"**.

**" Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia"**.





SÁNDRA  
RAMÍREZ  
SENADORA



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

Frente a la noción del bloque de constitucionalidad, la Corte Constitucional ha indicado mediante sentencia C – 067/03 que :

### **BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Concepto**

*La Corporación definió entonces el bloque de constitucionalidad como aquella unidad jurídica compuesta "por...normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu."*

### **BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Finalidad de las normas**

*Dado el rango constitucional que les confiere la carta, las disposiciones que integran el bloque superior cumplen la cuádruple finalidad que les asigna Bobbio, a saber, servir de i) regla de interpretación respecto de la dudas que puedan suscitarse al momento de su aplicación; ii) la de integrar la normatividad cuando no exista norma directamente aplicable al caso; iii) la de orientar las funciones del operador jurídico, y iv) la de limitar la validez de las regulaciones subordinadas.*

De otra parte, la constitución política nomina y reconoce una serie de derechos fundamentales principalmente establecidos de los artículos 11 al 41, seguidamente los derechos sociales, económicos y culturales de los artículos 42 al 77, derechos colectivos y del ambiente de los artículos 78 al 82, establece la protección y aplicación de los derechos de los artículos 82 a 94 y contempla un capítulo especial en cuanto los deberes y obligaciones definidos en el artículo 95.





SANDRA  
RAMÍREZ  
SENADORA



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA  
Tercera República

Sin embargo, una vez estudiados lo correspondiente al Título II de la Constitución Política en contraste con los elementos de carácter internacional se denota que si bien se reconocen derechos humanos como es la vida, la libertad de expresión, reunión, libertad de asociación, el ejercicio de derechos políticos entre otros, no existe un reconocimiento expreso y autónomo del derecho a defender los derechos como tampoco de los sujetos dinamizadores de los mismos.

Es así entonces, como persiste la necesidad de que se no solo sea reconocido y desarrollado el derecho a defender los derechos humanos, sino, también, se reconozca a los sujetos de especial protección que desarrollan dicho derecho, sus formas, alcances y mecanismos de protección de su labor ante la complejidad de realizar dicha actividad Colombia.

Consecuente con lo anterior es como se ha podido evidenciar que en caso de Colombia tan solo existen algunos precedentes relacionados respecto de los defensores y defensoras de los derechos humanos y el derecho a defender los derechos como se ha insistido, pues para tal caso se refieren pronunciamientos de la Corte Constitucional, juzgados y otros órganos de control como la Procuraduría General de la Nación en el siguiente orden:

#### Corte Constitucional:

**Sentencia T - 590 de 1998:** Ésta sentencia declaró el estado de cosas inconstitucional ante la sistemática violación de los derechos fundamentales, esto teniendo en cuenta las constantes agresiones, el escenario permanente de riesgo y la deficiente respuesta institucional en materia de protección a los defensores de derechos humanos.

**Sentencia T - 981 de 2001:** La corte abordó con amplitud lo relacionado a contextualizar la situación de los derechos humanos en medio del conflicto interno nacional y enfatizar respecto de los deberes y de las garantías que están a cargo del Estado.





SANDRA  
RAMÍREZ  
SENADORA



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

**Sentencia T – 1191 de 2004:** En ésta sentencia se manifestó que los defensores de derechos humanos son sujetos de especial protección constitucional, indicando que: *“el Estado está obligado a otorgar y desplegar acciones positivas para asegurar esta protección espacial, más aún está obligado a evitar cualquier tipo de actividad que pueda ampliar el grado de exposición a riesgos extraordinarios de estas personas”*.

**Sentencia T – 339 de 2018:** Señala esta decisión que *“ la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que ostentar la calidad de líder o lideresa defensor de derechos humanos, social o sindical constituye una actividad riesgosa en virtud de la función que cumplen estas personas. En esa medida, ellos gozan de una presunción de riesgo que obliga a las autoridades competentes a ejecutar los medios idóneos para su protección, los cuales estarán vigentes hasta que se lleve a cabo el estudio de seguridad correspondiente.*

#### Juzgado del Circuito:

**202000025-00:** El juzgado 45 Civil del Circuito de Bogotá mediante decisión del 25 de marzo de 2020 en proceso de acción de tutela de primera instancia instaurada por diferentes líderes y lideresas defensores de los derechos humanos en contra de la presidencia de la república y otras instituciones del orden nacional, concedió el amparo del DERECHO FUNDAMENTAL A DEFENDER LOS DERECHOS de todos los accionantes, emitiendo una serie de ordenes complejas encaminadas a las acciones preventivas y prioritarias en el marco del cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

#### Procuraduría General de la Nación:

Directiva N° 011 de 2019: La Procuraduría emitió dicha resolución dirigida al Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Unidad Nacional de Protección (UNP), Policía Nacional, Gobernadores y Alcaldes, Personeros Municipales y Distritales, Defensoría del Pueblo y a los funcionarios de la PGN, con el fin de promover condiciones efectivas y priorizadas en materia de protección a los líderes sociales en el marco del proceso electoral de 2019.

Como bien se puede observar desde los aspectos jurisprudenciales de los magistrados y jueces de la república se hace alusión a la importancia de la





SANDRA  
RAMÍREZ  
SENADORA



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

labor desarrollada en la defensa de los derechos humanos; así mismo, del riesgo que ello implica en la práctica y como también se protegen a través de esta actividad otros derechos como son la vida, seguridad, libertad, información y exhorta al Estado a desplegar las acciones tendientes a la salvaguarda tanto de los sujetos de especial protección y su actividad concreta.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 93 ibídem da cuenta de la prevalencia en el orden interno, es decir, de los tratados que fueron citados en el capítulo del marco internacional que a su vez han sido ratificados mediante leyes como por ejemplo: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP, incorporado al ordenamiento interior mediante ley 74 de 1968, principalmente en su parte 11 artículo 2 numeral 1 establece “*la obligación de respetar y garantizar a todos los individuos sujetos a su jurisdicción los derechos previstos en este tratado, sin lugar a discriminación alguna*”.

Posteriormente se incorpora la Convención Americana sobre Derechos Humanos mediante la ley 16 de 1972, que consagra en su parte 1, artículo 1, numeral 10 el deber estatal de “*respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*”, así mismo, en el artículo 2 señala la necesidad de realizar medidas legislativas que garanticen lo establecido en el mecanismo internacional indicando que “**Deber de adoptar Disposiciones de Derecho Interno Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades**”.

Negrita fuera de texto.

Por otra parte, 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, la cual reconoce como derecho autónomo el defender los derechos humanos y señala una serie de compromisos respecto de los Estados reconociendo en si otros derechos, no cuenta con un carácter vinculante jurídicamente para los Estados miembros, sin





SANDRA  
RAMÍREZ  
SENADORA



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

embargo, los Estados si tienen un compromiso político de su parte en cuanto al cumplimiento y la adopción de medidas que garantice el derecho a defender los derechos humanos.

Sin defecto de los elementos referidos se debe de indicar además que conforme a las situaciones reales del ámbito jurídico supra nacional y nacional si se reconocen los derechos humanos, pero aún se requiere poder dar el reconocimiento expreso del derecho a defender los derechos, otros derechos relacionados y sus destinatarios como son los líderes y lideresas defensores de los derechos humanos.

### 3. Situación de los líderes y lideresas defensores de Derechos Humanos en Colombia:

La situación de los líderes y lideresas defensores de los derechos humanos se puede catalogar como crítica en el entendido de que los hechos relacionados en su contra son de carácter históricamente sistemático, dirigido, con afectaciones directas e indirectas y que sobre victimiza a las personas que de manera individual y colectiva desarrollan el derecho a defender los derechos humanos en el territorio nacional.

Realizando un sondeo preliminar de acuerdo con la revista IIDH Vol. 63 señala que: *"Pese a la importante labor que las y los defensores realiza, esta no se encuentra exenta de riesgos. Lastimosamente América Latina es la región más peligrosa del mundo para ejercer este derecho. Datos recopilados en el año 2015 por la organización Front Line Defenders dan cuenta de que, por ejemplo, más de la mitad de asesinatos de personas defensoras de los derechos humanos, ocurre en la región. Así, a noviembre de dicho año se registraron 87 asesinatos de personas defensoras, de los cuales el 60% tuvo lugar en Colombia"*

Este mismo informe da cuenta que los defensores y defensoras que mas sufren riesgos y afectaciones son aquellas que defienden los derechos de los pueblos indígenas, la tierra y el medio ambiente, quienes en suma concretan el 40% de los asesinatos reportados. Así mismo, hace alusión a que *" si bien los asesinatos representan la forma más grave de obstaculización al ejercicio del derecho a defender los derechos humanos, definitivamente no es la única. También*





SANDRA  
RAMÍREZ  
SENADORA



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

ocurren persecuciones, amenazas, hostigamientos y represalias por la exposición que se realiza de los abusos existentes en el mundo por parte de actores no estatales, con o sin aquiescencia del poder público lleven a cabo el destacable trabajo que desempeñan. La misma CIDH ha señalado que los asesinatos, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas, son uno de los obstáculos más graves para la labor de defensa y promoción de los derechos humanos".

*"Dada la gravedad de esta situación, es imprescindible que exista un reconocimiento de su figura en tanto que ello impactaría positivamente tanto en su situación, como en la forma en que son tratadas por las autoridades o por terceros y, finalmente protegidas en el desarrollo de su actividad"*

La situación de los líderes y lideresas defensores de derechos humanos, es tan crítica en Colombia que de acuerdo con estudios estadísticos del Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Paz – INDEPAZ a corte al primer trimestre del año 2022, fueron asesinados 1.327 líderes sociales y firmantes del Acuerdo Final de Paz, de los cuales 182 son mujeres con ocurrencia en 28 de los 32 departamentos con una mayor concentración de los crímenes en los departamentos del Cauca con 309 casos, Antioquia con 168 casos y Nariño con 135 casos.

En este orden de ideas se tiene como un referente reciente las altas cifras de afectaciones a los liderazgos sociales en el saliente Gobierno Nacional en donde se registraron 957 defensores y defensoras asesinados, 2.366 casos de amenazas de muerte, 220 casos de desaparición forzada, 555 casos de secuestro, 261 firmantes del acuerdo de paz asesinados, 446 eventos de confinamiento, 545 eventos de desplazamiento forzado, 178 alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, 313 masacres con 1.192 víctimas y 29.634 casos de extorsión. A renglón seguido se tiene que en el marco de las protestas sociales del año 2021 y en general del anterior Gobierno se dieron una serie de agresiones en contra de los manifestantes y defensores por parte de la Policía Nacional con las siguientes cifras: 421 presuntos homicidios, 83 homicidios en el marco del paro nacional, 1.747 casos de violencia física, 898 intervenciones violentas, 96 víctimas de violencia ocular, 66 montajes judiciales y 35 víctimas de violencia sexual.





SANDRA  
RAMÍREZ  
SENADORA



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

Dado las notorias violaciones a los derechos humanos de quienes defienden los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH emitió observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021, en total se realizaron 41 recomendaciones por capítulos especiales sobre aspectos generales, sobre el derecho a la protesta social, sobre el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza en el marco de las protestas, respecto de la violencia de género, sobre la violencia basada en discriminación étnico-racial, sobre el uso de la figura de traslado de protección y desaparición de personas, sobre el uso de las facultades disciplinarias, respecto de la asistencia militar y la aplicación de la jurisdicción penal militar, sobre las afectaciones a derechos de terceros y bienes públicos en el marco de las protestas, sobre los cortes de ruta, sobre la protección a periodistas, a la libertad de expresión y el acceso a internet y misiones médicas.

Finalmente con los suficientes elementos dados de carácter normativo, jurisprudencial, de contexto, de las afectaciones y los demás elementos conexos con estos se reitera la necesidad y viabilidad de que el presente proyecto de ley tome su curso mas en aras de fortalecer los lineamientos de los fines esenciales del Estado y la democracia.

#### 4. Impacto Fiscal:

Con fundamento en la obligación del Estado en velar por la permanencia en el interés general, que de plano se demuestra con el objeto del de protección de las comunidades, así, como la de promover acciones e caminadas a la defensa, difusión, promoción de los DDHH, del ambiente, la paz, se hace necesario indicar lo establecido en la ley 819 de 2003, cuyo artículo 7 precisa que:

**ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*





**SANDRA  
RAMÍREZ**  
SENADORA



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.*

Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia C – 425 de 2023, se ha referido a lo relacionado con el impacto fiscal de los proyectos de ley tanto a iniciativa gubernamental, como de los congresistas en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales o mixto, señalando lo siguiente:

### **ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL EN TRAMITE LEGISLATIVO-Reglas aplicables a los proyectos de iniciativa de los congresistas**

*Cuando el proyecto de ley es promovido por quienes integran el congreso, la jurisprudencia ha señalado que se debe determinar si en las exposiciones de motivos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente los informes y los análisis sobre los efectos*





**SANDRA RAMÍREZ**  
SENADORA



CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

fiscales de las medidas o si se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir dichos costos. **Sin embargo, la Corte ha insistido en que dicha carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del impacto en las finanzas públicas y de las fuentes de financiamiento.**

Aunque sí demanda una mínima consideración sobre la materia, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar la incidencia fiscal. Desde luego, es necesario determinar si el MHCP rindió el concepto sobre los costos fiscales y si el Congreso lo valoró y lo analizó, sin que el legislador esté obligado a acogerlo. Además, si el Ministerio no presenta el concepto mencionado, ello no implica un veto a la actividad legislativa. Negrilla y resaltado fuera de texto.

La Corte ha destacado que la obligación de analizar el impacto fiscal de las normas constituye un parámetro de la racionalidad legislativa que se orienta al cumplimiento de propósitos constitucionalmente valiosos, como el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. **Sin embargo, esta herramienta no constituye una barrera para que el legislador ejerza sus funciones porque el estudio de la incidencia fiscal de los proyectos de ley no se puede convertir en una carga exclusiva del Congreso de la República ni genera un poder de veto del MHCP sobre el órgano legislativo.** Negrilla y resaltado fuera de texto.

En este sentido, se puede resumir entonces que de conformidad con lo establecido en el contenido del proyecto de ley, especialmente en lo propuesto en el artículo 6 y sus 2 parágrafos, se establece la necesidad de que Gobierno Nacional a través de sus Ministerios, así como también las Gobernaciones y Alcaldías, "deberán acompañar, facilitar y fomentar todas en el uso de sus facultades y competencias las acciones correspondientes a la formación integral, prevención y protección de las personas que individual o colectivamente ejercen su labor en calidad de defensor o defensora de los derechos humanos". Como también, el Gobierno Nacional estará autorizado para la destinación de recursos económicos suficientes respecto de las obligaciones del Estado a favor de los y las defensoras de los derechos humanos como de sus formas organizativas funcionen debidamente en coherencia de la temática.

En este caso en particular, se tienen identificados 23 sectores u actores catalogados como defensores de derechos humanos que de manera específica desarrollan el derecho a defender los derechos y de hecho en la



**UN PARTIDO PARA LOS NUEVOS TIEMPOS**



SANDRA  
RAMÍREZ  
SENADORA



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

práctica se les denominan defensores y defensoras de los derechos humanos, sin defecto de aquellos que sin estar nominados o enunciados, realicen la misma labor. Adicionalmente, que las formas organizativas más comunes mediante las cuales se desarrolla esta labor, se materializa a través de comités, organizaciones, asociaciones, corporaciones, fundaciones, Organizaciones no Gubernamentales entre otras figuras.

Lo anterior indica entonces, que necesariamente se debe orientar la asignación de recursos económicos en procura de los sectores y formas organizativas descritas, lo cual, al momento, es indeterminado o no se tiene certeza de la cifra exacta del gasto total o costo que pueda alcanzar la iniciativa legislativa en caso de volverse ley de la república. Esto no quiere decir entonces, que no se debe prever esta necesidad presupuestal, por el contrario, en el curso de los debates se deberá contar con la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que de conformidad con el MHCP se puedan realizar las precisiones que corresponden.

Previsto lo anterior, es necesario también tener en cuenta lo establecido en el sentencia C - 911 de 2007, en el que se emite definiciones respecto del impacto fiscal para que este no se convierta entonces en un obstáculo insuperable para ejercer en debida forma la función legislativa, pronunciamiento del cual se extraen elementos importantes como como los siguientes:

*"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo".*

*"Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento"*





**SANDRA  
RAMÍREZ**  
SENADORA



CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA  
DE COLOMBIA

"Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables, en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda"

Cordialmente,

**SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA**  
Senadora de la República

# SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 25 del mes Febrero del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 377 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.S. Sandra Ramirez L.

~~SECRETARIO GENERAL~~

