



## PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2022

**“Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos comunitarios para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”**

### EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

#### TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

#### CAPÍTULO I OBJETO Y TÉRMINOS RELEVANTES

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto reconocer y fortalecer los mecanismos comunitarios como garantía de protección y defensa de los derechos humanos y de los derechos fundamentales a la integridad personal, vida, libertad de circulación, residencia, libertad de reunión, libertad de asociación, participación política, libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la tierra y el territorio, la diversidad étnica y cultural, la intimidad, la honra, el buen nombre, a la manifestación pública y pacífica y el derecho a la libertad de expresión de líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, campesinas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTQ+ y defensoras de derechos humanos bajo un enfoque territorial.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** La presente ley tendrá aplicación en todo el territorio nacional, con especial focalización en los contextos rurales.

**Artículo 3. Definiciones:** Para los efectos del presente decreto los términos relacionados se entenderán bajo las siguientes definiciones:

**Derecho a la defensa de los derechos humanos:** Es aquel cuya realización está directamente relacionada con la garantía de los derechos a la protección, libertad de opinión, expresión; manifestación pública, pacífica, de asociación, reunión y acceso efectivo a la justicia.

**Derecho a la vida:** derecho fundamental, cuyo significado jurisprudencial ha determinado que “no significa la simple posibilidad de existir sin tener en cuenta las condiciones en que ello se haga, sino, por el contrario, supone la garantía de una existencia digna”. Este derecho fundamental está consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política de Colombia.





**Derecho a la dignidad humana:** la dignidad humana se entiende como un derecho fundamental autónomo, esto es, como el merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal y como la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. En este sentido, la dignidad humana como derecho fundamental implica una eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado. Todo lo anterior tiene fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

**Derecho al libre desarrollo de la personalidad:** derecho fundamental, consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política, se entiende como “la posibilidad que tienen los individuos de actuar según sus propias elecciones personales, siempre y cuando con ellas no afecten los derechos de terceros o el orden jurídico”. (Sentencia C- 141 de 2018).

**Derecho a la diversidad étnica y cultural:** la diversidad étnica reconoce un “estatus especial de protección con derechos y prerrogativas específicas a las comunidades étnicas para que bajo sus usos y costumbres hagan parte de la nación. En cambio, la diversidad cultural recalca las representaciones de vida y concepciones del mundo que no son sincrónicas con las costumbres dominantes en la organización política, social, económica, productiva o incluso religión, raza, lengua, etc.”. (Sentencia T-129 de 2011). Este derecho fundamental está presente en el artículo 7 de la Constitución Política.

**Derecho a la libertad de reunión:** de acuerdo con el artículo 37 de la Constitución Política la libertad de reunión es la posibilidad que tiene toda persona de reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. De acuerdo con la Corte Constitucional, los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica son derechos autónomos de libertad, que además se encuentran interrelacionados con los derechos a la libertad de expresión, asociación y participación. (Sentencia C-009 de 2018).

**Derecho a la libertad de asociación:** el derecho a la libertad de asociación se concibe desde el punto de vista positivo, como la libertad de los ciudadanos de reunirse para la constitución de asociaciones, así como la libertad de vincularse a las que ya existen; y en un sentido negativo, como la imposibilidad de constreñir u obligar a formar parte de alguna. (Sentencia T-781 de 1998) y artículo 38 de la Constitución Política de Colombia.

**Derecho a la libertad de circulación y residencia:** la libertad de circulación y residencia, de acuerdo con el artículo 24 de la Constitución Política, es el derecho que tiene todo colombiano/colombiana de circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

**Derecho a la participación política:** según el artículo 40 de la Constitución Política, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede elegir y ser elegido; tomar





parte en elecciones, plebiscitos, consultas populares (...); constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas (...).

**Derecho a la intimidad:** artículo 15 de la Constitución Política define que todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas (...).

**Derecho a la honra:** la honra de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional se define como “la estimación o deferencia con la que, en razón a su dignidad humana, cada persona debe ser tenida por los demás miembros de la colectividad que le conocen y le tratan”. Así, la honra es un derecho que se protege con el objetivo de no menoscabar el valor intrínseco de los individuos frente a la sociedad y frente a sí mismos. También, este derecho guarda estrecha relación con el derecho al buen nombre. Se encuentra consagrado en el artículo 21 de la Constitución Política.

**Convivencia:** Es aquella creación de un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de la más amplia cultura de respeto y tolerancia en democracia.

**Activista:** Es toda persona que interviene activamente en la defensa de los intereses de un grupo de personas organizadas o con la expectativa seria y real de asociarse como tal.

**Activista sindical:** Toda persona que interviene activamente en la defensa de los intereses laborales de un grupo de personas organizadas en un sindicato o con la expectativa seria y real de asociarse como tal. La acreditación de una persona como activista sindical será expedida por la respectiva organización social o sindical.

**Dirigente o Representante:** Aquella persona que ocupa un cargo directivo o ejerce la representación de una organización o grupo al que pertenece. La acreditación de una persona como dirigente o representante será expedida por la misma organización o grupo del que hace parte.

**Dirigente Sindical:** Aquella persona que, siendo miembro activo de una organización sindical legalmente reconocida, ejerce a su vez, un cargo directivo.

La acreditación se efectuará con el registro de la estructura organizativa del sindicato, según las certificaciones expedidas por el Ministerio del Trabajo, con base en los documentos depositados por las organizaciones sindicales.





**Dirigente Político:** Toda persona que, siendo miembros activos de un partido o movimiento político reconocido por el Consejo Nacional Electoral, hacen parte de sus directivas estatutarias, o que, cuentan con aval para participar en representación del mismo en elecciones para ocupar un cargo de representación popular.

La acreditación será expedida, según el caso por el Consejo Nacional Electoral, o por el respectivo Partido o Movimiento Político.

**Líderes (esas) social (es):** Se entienden como líderes sociales, o colectivos de defensores de derechos humanos, todos aquellos individuos o comunidades que:

- i. Líderes comunitarios.
- ii. Comunidades rurales.
- iii. Organizaciones sociales, de mujeres, y/o defensoras de derechos humanos.
- iv. Líderes de los partidos con personería jurídica.
- v. Movimientos sociales.
- vi. Partido Comunes.
- vii. Integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

**Organización social o ciudadana:** Son un grupo de personas que interactúan entre sí, en virtud de que mantienen determinadas relaciones sociales con el fin de obtener ciertos objetivos.

También puede definirse en un sentido más estrecho como cualquier institución en una sociedad que trabaja para socializar a los grupos o gente que pertenece a ellos. Algunos ejemplos de esto incluyen educación, gobiernos, familias, sistemas económicos, religiones, comunidades y cualquier persona o grupo de personas con los que se tenga una interacción.

Se trata de una esfera de vida social más amplia que se organiza para satisfacer necesidades humanas.

**Organización de Víctimas:** Son aquellos grupos conformados en el territorio colombiano, bien sea a nivel municipal o distrital, departamental y nacional, por personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños en los términos establecidos en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

**Artículo 4. Enfoques.** El fortalecimiento de los mecanismos comunitarios como garantía de protección y defensa de los derechos humanos y de los derechos fundamentales de los líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTQ+ y defensoras de derechos humanos en los territorios deberá tener en cuenta los siguientes enfoques:





**Enfoque étnico:** Este enfoque se fundamenta en el artículo 7 de la Constitución Política de Colombia que reconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

**Enfoque campesino:** El campesinado constituye un grupo poblacional con una identidad cultural diferenciada y sujeto de derechos integrales y de especial protección constitucional, así como objeto de política pública, requiere ser identificado y caracterizado en su situación social, económica y demográfica.

**Campesino:** sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo

**Enfoque de derechos:** las medidas que se adopten deben contribuir a la protección y la garantía del goce efectivo de los derechos de todos y todas. Los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos por igual, lo que significa que les pertenecen por el hecho de serlo, y, en consecuencia, su reconocimiento no es una concesión, ya que son universales, imperativos, indivisibles e interdependientes y deben ser considerados en forma global y de manera justa y equitativa. En consecuencia, el Estado tiene el deber de promover y proteger todos los derechos y las libertades fundamentales, sin discriminación alguna, respetando el principio pro persona, y todos los ciudadanos el deber de no violar los derechos humanos de sus conciudadanos, atendiendo los principios de universalidad, igualdad y progresividad.

**Enfoque de género:** las medidas que se adopten deben tener en cuenta los riesgos que enfrentan las mujeres y población LGBTI, así como las medidas que los afectan desde contextos de discriminación de género, asegurando el cumplimiento de las presunciones constitucionales de riesgo de género. Se pondrá especial énfasis en la protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes, y diversidades sexuales quienes han sido afectados por las organizaciones criminales. Este enfoque tendrá en cuenta los riesgos específicos que enfrentan las mujeres contra su vida, libertad, integridad y seguridad, y las medidas que se definan, adopten e implementen serán adecuadas a dichos riesgos, asegurando una valoración de género de los mismos, así como de sus efectos y el cumplimiento de las presunciones constitucionales de riesgo.

**Enfoque territorial y diferencial:** las medidas que se adopten deben tener un enfoque territorial y diferencial que tenga en cuenta los riesgos, las amenazas, particularidades y experiencias de las personas en su diversidad, de las comunidades y los territorios, con el fin de poner en marcha los planes y programas de construcción de paz y dar garantías a la población, para así contribuir a una



mayor gobernabilidad, legitimidad y al goce efectivo de los derechos y libertades de las ciudadanas y ciudadanos.

## CAPÍTULO II PRINCIPIOS

**Artículo 5. Principios.** La presente ley se regirá bajo los siguientes principios:

**Monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado en todo el territorio:** El Estado es el único que cuenta con el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas, rigiéndose por los principios de proporcionalidad, necesidad y precaución.

**Buena fe:** Las partes que resulten involucradas en el fortalecimiento de los mecanismos comunitarios presumirán el comportamiento leal de aquellos que participen en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

**Participación:** Los mecanismos comunitarios deben ser fruto de la construcción colectiva a cargo de las diversas comunidades presentes en el territorio nacional. En ningún caso los mecanismos comunitarios podrán ser una construcción unilateral de actores institucionales o privados.

**Igualdad:** en el fortalecimiento de los mecanismos comunitarios deberá respetarse la igualdad en sus diferentes dimensiones, sin ningún tipo de discriminación.

**Interculturalidad:** Las relaciones entre las comunidades deberán estar regidas por la cooperación en defensa de sus derechos constitucionales y humanos, propendiendo por relaciones armónicas.

**Diálogo:** las relaciones sociales que se construyan deben estar basadas en un diálogo respetuoso, para poder asumir decisiones conjuntas y dirimir conflictos.

**Reconocimiento:** las relaciones entre las comunidades estarán regidas por el reconocimiento, buscando puntos de convergencia e intereses comunes que puedan construir una unidad desde la diversidad.

**Tolerancia:** Las decisiones tomadas deben favorecer a la comunidad en general y deben propender por lograr consensos en el mínimo necesario para la convivencia entre las distintas culturas, sin renunciar a la identidad de cada una.





## TÍTULO II

### MECANISMOS COMUNITARIOS DE PROTECCIÓN, GARANTÍA Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

**Artículo 6. Mecanismos comunitarios de protección.** Se entienden como mecanismos comunitarios de protección y garantías de los derechos humanos y los derechos fundamentales, todos aquellos que, sin recurrir a la violencia, por costumbre o de manera colectiva han acordado las comunidades para preservar la vida de sus miembros y líderes representativos, frente actores armados ilegales que han amenazado y/o vulnerado sus derechos humanos y/o derechos fundamentales, y han amenazado o cometido infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

**Artículo 7. Funciones.** Los mecanismos comunitarios buscan implementar estrategias no violentas para proteger y garantizar los derechos humanos, así como los derechos fundamentales de las comunidades, los/las líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, campesinas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTIQ+ y defensoras de derechos humanos en los territorios.

**Artículo 8. Reconocimiento de mecanismos comunitarios no violentos.** En cabeza de la Defensoría del Pueblo acogerán, formalizarán y acompañarán la implementación de las estrategias no violentas y de carácter comunitario que buscan preservar la vida de los líderes sociales comunitarios en los territorios rurales.

**Artículo 9. Enfoque territorial:** Teniendo en cuenta la existencia de diferentes regiones, expresiones culturales y de acción colectiva; así como heterogéneas formas en que la violencia se despliega hacia los líderes sociales y comunitarios, la Defensoría del Pueblo trabajará de la mano con las organizaciones sociales -que así lo soliciten- para construir Planes Comunitarios de Protección. Los Planes Comunitarios de Protección contarán con el acompañamiento del Ministerio del Interior, las autoridades Municipales y Departamentales.

## TÍTULO III

### DE LA PROTECCIÓN COMUNITARIA Y LÍDERES SOCIALES

**Artículo 10. Delegada especializada en protección comunitaria y líderes sociales:** Créese la Delegación Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales adscrita a la Defensoría del Pueblo. La Delegada Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales asumirá el manejo del Sistema de Alertas Tempranas SAT, igualmente tramitará directamente las intervenciones de protección comunitaria y de líderes sociales, y asumirá bajo su cargo a los defensores comunitarios. La Delegada Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales, asumirá la coordinación directa con las Defensorías Regionales en las funciones que se desprenden de los sistemas de protección comunitario,



alertas e intervenciones dirigidas a proteger a líderes sociales y comunidades en riesgo. Así mismo, la Delegada Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales asumirá la interlocución en la por la Protección a la Vida y será el ente encargado de implementar las responsabilidades de la Defensoría del Pueblo en lo atinente a Sistemas de Protección Comunitaria y protección a Líderes Sociales.

**Parágrafo 1:** Será responsabilidad misional de la Delegada Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales actualizar la anterior tipología de liderazgos sociales y protección colectiva.

**Artículo 11. Los planes de protección comunitaria y de líderes sociales:** A la Delegada Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales le corresponderá reconocer los mecanismos comunitarios no violentos propuestos desde las instancias comunitarias, étnicas y municipales. Dicho reconocimiento se materializará en Planes de Protección Comunitaria y a Líderes Sociales, los cuales deberán tomar como base los mecanismos que, sin recurrir a la violencia, por costumbre o de manera colectiva han acordado las comunidades para preservar la vida de sus miembros y líderes representativos. El diseño de este conjunto de estrategias deberá tener un enfoque territorial y será acompañado en su diseño, implementación y financiación por la Delegada Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales.

**Artículo 12. Transparencia y uniformidad en la información:** La Delegada Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales será la unidad encargada de recopilar la información oficial sobre amenazas y vulneraciones a líderes sociales y comunidades en riesgo. La base de datos actualizada de los reportes de la Delegada Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales tomará como soporte el Sistema de Alertas tempranas de la Defensoría y el CIPRAT - Respuestas Rápidas a las Alertas Tempranas. La anterior información deberá estar accesible en un Observatorio de Monitoreo a la Vulneración de Líderes Sociales y Comunidades en Riesgo. Mientras que el Observatorio de Monitoreo a la Vulneración de Líderes Sociales y Comunidades en Riesgo esta operacional, la Delegada Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales hará reportes públicos mensuales y consolidados anuales de las situaciones de riesgo y al tratamiento de estas por parte del Estado Colombiano.





## TÍTULO IV ARMONIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE SISTEMAS DE PREVENCIÓN

**Artículo 13. Armonización nacional y territorial:** Los mecanismos de protección comunitaria deberán estar armonizados para su seguimiento y evaluación periódica con las instancias del sistema integral para el ejercicio de la política y con el PAO.

**Artículo 14. Coordinación comunitaria SAT de la defensoría del pueblo:** La Delegada Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales tendrá la obligación de mantener una constante comunicación con los mecanismos de protección comunitarios debidamente reconocidos. Así mismo, será función de la Delegada Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales la administración, coordinación y generación de reportes permanentes del sistema SAT que alberga la Defensoría del Pueblo.

**Artículo 15. Coordinación comunitaria con el sistema de respuesta rápida a las alertas tempranas-CIPRAT-:** Será responsabilidad directa de la Delegada Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales la coordinación de las Respuestas Rápidas a las Alertas Tempranas - CIPRAT- en coordinación con los mecanismos comunitarios no violentos propuestos desde las instancias comunitarias, étnicas y municipales. La responsabilidad directa de atención a los reportes territoriales de los SART y CIPRAT serán coordinados por la Delegada Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales junto al Ministerio del Interior.

**Artículo 16. Créase una unidad especializada de hacer seguimiento a los mecanismos colectivos de protección ministerio del interior:** Se creará una unidad especializada en el Ministerio del Interior para acompañar a la Defensoría del Pueblo y las autoridades territoriales concernidas (alcaldía y gobernaciones), en la coordinación de las Respuestas Rápidas a las Alertas Tempranas – CIPRAT y en el seguimiento a la operación de los Planes de Protección Comunitaria y a Líderes Sociales.

## TITULO V FORTALECIMIENTO COMUNITARIO Y SOCIALIZACIÓN DEL TRABAJO DE LOS LÍDERES SOCIALES

**Artículo 17. Formación y experiencia comunitaria:** El Estado a través del Ministerio del Interior, en articulación con la Defensoría y la Procuraduría General de la Nación, deberá brindar fortalecimiento en derechos humanos y mecanismos constitucionales e internacionales para la protección de los derechos humanos, consolidando la protección y garantías de los mismos a través de las comunidades, y fortaleciendo los y las promotoras de derechos humanos comunitarios.





**Parágrafo 1:** Los espacios de formación deberán estar dirigidos a fortalecer los sistemas y mecanismos de protección comunitarios y deberán recoger la experiencia construida por las comunidades sujetos de la presente política, con el fin de adecuar y contextualizar los contenidos.

**Artículo 18. Planes de comunicación para prevenir la estigmatización:** Los mecanismos de protección comunitaria deberán diseñar junto a la Delegada Especializada en Protección Comunitaria y Líderes Sociales de la Defensoría del Pueblo Esquemas de Comunicación Efectiva que reviertan la estigmatización hacia los liderazgos sociales e informen de manera responsable a la nación sobre el trabajo de los líderes y/o comunidades en riesgo de violación de derechos humanos. Las piezas comunicativas que se desprendan de los Planes de Comunicación gozarán de espacios de difusión en la radio y televisión pública.

## **TITULO VI FONDO PARA LA PROTECCIÓN COMUNITARIA Y DE LOS LÍDERES SOCIALES**

**Artículo 19. Financiación:** La financiación de los mecanismos comunitarios de protección deberán ser financiados directamente por el Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales

**Parágrafo 1:** Con el fin de financiar los mecanismos comunitarios de protección se creará El Fondo para la Protección Comunitaria y de los Líderes Sociales que será administrado por la Defensoría del Pueblo.

**Parágrafo 2:** Así mismo, para financiar los mecanismos comunitarios de protección podrán ser utilizados recursos de Cooperación Internacional en coordinación con la Defensoría del Pueblo.

**Artículo 20. Ejecución financiera:** La ejecución de los recursos del Fondo para la Protección Comunitaria y de los Líderes Sociales se hará bajo la coordinación de la Defensoría del Pueblo con el acompañamiento y seguimiento por parte de las comunidades que soliciten los mecanismos de protección.

**Parágrafo:** Las instancias de coordinación comunitaria a efectos de ejecución del Fondo para la Protección Comunitaria y de los Líderes Sociales serán las organizaciones sociales y políticas concernidas; así como las Juntas de Acción Comunal, y organizaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas que tengan presencia en el territorio.

**Artículo 21. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.





## FIRMAS

**Norma Hurtado Sánchez**  
Senador de la República

**JOSE DAVID NAME CARDOZO**  
H. Senador de la República

**José A. Gnecco**  
Senador de la República

**Wilmer Ramiro Carrillo M.**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Norte de Santander

**Astrid Sánchez Montes de Oca**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Magdalena

**José Eliecer Salazar**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cesar

**Juan Carlos Garcés Rojas**  
Senador de la República

**Victor Manuel Salcedo Guerrero**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca





**Ana Paola García Soto**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

**Berner Zambrano Eraso**  
Senador de la República

**Milene Jarava Díaz**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Sucre

**Jorge Eliécer Tamayo Marulanda**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca

**Saray Elena Robayo Bechara**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

**Julio Eliás Chagui Florez**  
Senador de la República

**Alexander Guarín Silva**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Guainía

**ANA ROGELIA MONSALVE ALVAREZ**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción Especial Afrodescendiente  
Por el Consejo Comunitario Palenque de la Vereda las Trescientas  
y el Municipio de Galapa





**Antonio José Correa**  
Senador de la República

**Teresa Enríquez Rosero**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño

**Juan Felipe Lemos**  
Senador de la República

**Diego Fernando Caicedo**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca





## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Introducción.

Tras la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera [en adelante el Acuerdo], Colombia ha pasado por un proceso de reconfiguración y reposicionamiento de actores ilegales; situación en la que el surgimiento de nuevos actores armados ha incidido y afectado territorios pre-acuerdo de paz. Este contexto ha estado marcado por un fenómeno de violencia general y focalizada dirigida a líderes y lideresas sociales que ejercen diferentes y variados liderazgos en dichos territorios, disparando así las cifras de homicidios, y en general, las vulneraciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Lo anterior se evidencia en el último informe del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), donde se devela que, desde la firma del Acuerdo, entre 2016 y lo corrido del 2021, asesinaron a 904 líderes defensores de derechos humanos. Solo en 2020, 101 líderes sociales y defensores de DDHH fueron asesinados, y en total son 971 liderazgos sociales que han sido asesinados, 681 en zona rural y 290 en el área urbana, de los cuales al menos el 70% se dieron por conflictos agrarios por tierras, territorios y recursos naturales (Indepaz, 2020).

En particular Indepaz plantea la evolución de estos asesinatos de la siguiente manera:

**Figura 1**

*Asesinatos a líderes y lideresas defensoras de derechos humanos entre 2016-2020*



Fuente: Elaboración propia con datos de Indepaz (2020).





Otras investigaciones, aunque reducen la estadística de líderes y lideresas sociales asesinadas, no dejan de ser dramáticas [tal reducción opera por un desarrollo metodológico en el que se incluyen ex combatientes de las FARC]. En particular, el portal Verdad Abierta ha reportado que desde enero de 2016 hasta septiembre de 2020 el país había sufrido la pérdida de 602 líderes, lideresas y autoridades étnicas por cuenta de la violencia homicida. De este total mencionado, 437 contaron con alertas de la Defensoría del Pueblo, lo que se traduce en que más del 70% de las víctimas pudo haberse salvado si las autoridades del Estado hubiesen emprendido las acciones de protección necesarias.

En el caso de los excombatientes que se acogieron al acuerdo de paz, la UIA - Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP- registró 276 asesinatos que fueron perpetrados entre el primero de diciembre de 2016 y el 28 de febrero de 2021, de los cuales 43 ocurrieron en 2017, 66 en 2018, 86 en 2019, 69 en 2020 y 12 este año.

Si se desglosa por tipo de liderazgo (tomando en cuenta las causas que lideran), encontramos que el liderazgo con mayor afectación es el categorizado como Comunal, con 188 asesinados, seguido por el indígena con 106 asesinados; comunitario con 101 asesinados; el liderazgo campesino con 88 asesinados y afrodescendientes con 24 asesinados. En menor medida se encuentran el sindical con 20 asesinados, LGBTI con 12, Víctimas con 11, estudiantil con 9 y ambiental con 9, DD. HH con 8, juvenil con 6, social con 4, periodista con 2 y mujeres con 2, académico con 1 y cultural con 1.

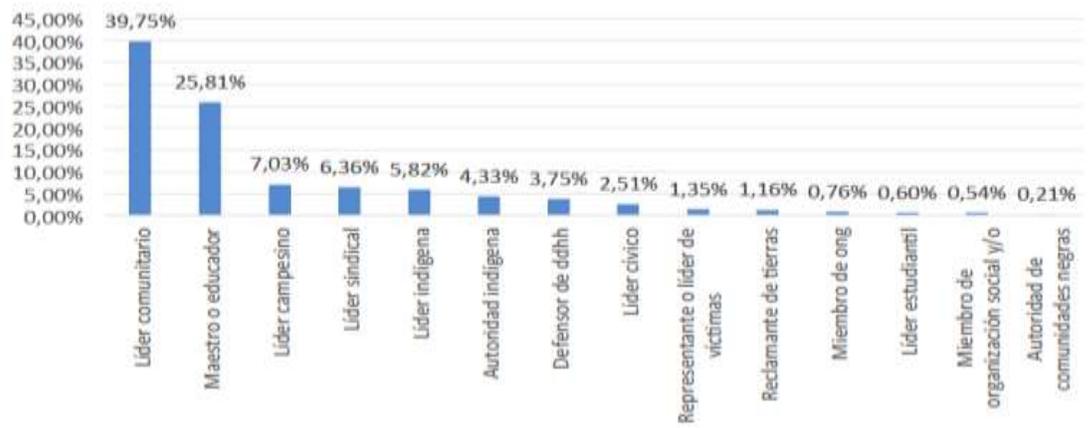
Estos últimos datos se complementan con las estadísticas que el Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana (2019) generó, tomando como referencia la base de datos del CNMH, donde identificó las tipologías de líderes más propensas a la victimización en el agregado histórico, específicamente en el periodo de liderazgo de 1959-2018, destacándose en los resultados el líder comunitario con 39,75%, seguido de los maestros o educadores con 25,81% (ver Figura 2), además de quedar en evidencia en la gráfica construida que “los liderazgos perseguidos tienen como principal característica la organización del tejido social y la gobernanza territorial, así como una representación de la victimización focalizada en tipologías que por sus características se ubican en la ruralidad” (Instituto de Estudios Interculturales, 2019, p. 25).





Figura 2

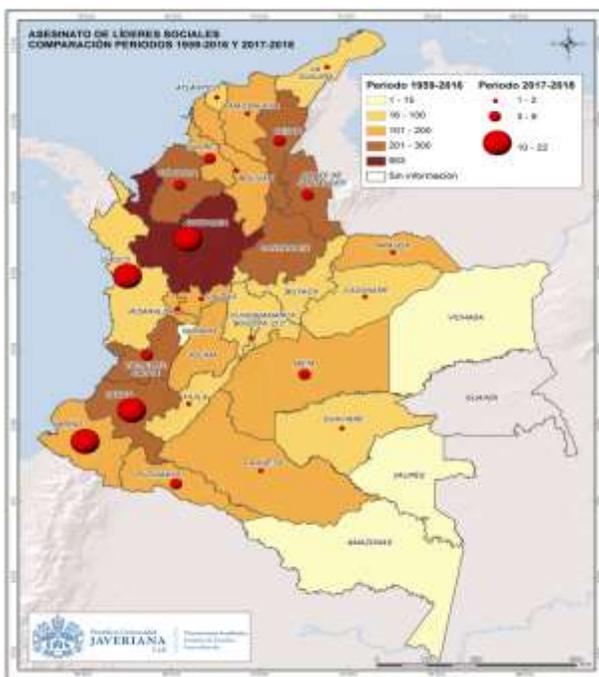
Víctimas por tipo de liderazgo periodo 1959-2018



Fuente: Instituto de Estudios Interculturales (2019).

Mapa 1

Agregado histórico y comparado de asesinato a líderes sociales



Fuente: Instituto de Estudios Interculturales (2019).

En cuanto a los municipios y departamentos afectados por la violencia contra líderes sociales, se observa en la Figura 3 un total histórico de 6.285 reportado por el CNMH, donde Antioquia sobresale como el departamento con mayores porcentajes





de persecución a líderes, así como otros departamentos ubicados en las áreas de guerra norte y sur caracterizadas y distintivas de la violencia política del país en los últimos 30 años (Duarte & Betancourt, como se citó en Instituto de Estudios Interculturales, 2019). Igualmente, este panorama municipal y departamental se puede avizorar en el Mapa I.

**Figura 3**

*Víctimas por departamento -CNMH periodo 1958-2018.*



Fuente: Instituto de Estudios Interculturales (2019).

Otros datos más recientes como los de Verdad Abierta (2020) muestran as siguiente información de denuncias recibidas (Defensoría del Pueblo):

**Tabla 1**

*Denuncias recibidas por la Defensorías del Pueblo*

Municipio	Alertas	Victimas
Tumaco	9 alertas	14 asesinatos
Bogotá	9 alertas	6 asesinatos
Riosucio	8 alertas	7 asesinatos
Tierralta	7 asesinatos	7 asesinatos
		6 denuncias

Fuente: Elaboración propia con datos de Verdad Abierta (2020).





Retomando la idea de la violencia que emerge en el momento posterior a un acuerdo de paz, es importante recalcar que, de las 602 víctimas mencionadas, 284 ocurrieron en algún municipio PDET (48%) y 134 en donde aún no existía esta figura territorial (22%), mientras el restante 184 ocurrió en un municipio no PDET (30%) (Verdad Abierta, 2020). En todo caso se debe considerar que la pandemia de la Covid-19 ha generado demoras en la verificación de afectaciones a los DDHH durante el 2020 (H.R.W, 2021), por lo que puede considerarse un subregistro de lo hasta ahora reportado, siendo posible ampliar las cifras descritas.

**A esto se suma la falta de respuesta a las alertas tempranas ya señaladas por parte de la Defensoría del Pueblo.** Entre los ejemplos de alertas sin respuesta que terminaron en homicidio, encontramos el crimen de Bernardo Cuero Bravo, delegado de AFRODES asesinado en junio de 2017 (Defensoría del Pueblo, 2017); el de Horacio Triana, presidente de una Junta de Acción Comunal en zona rural de Otanche en Boyacá, asesinado en julio de 2018 (Semana, 2018); el de Guildon Solís Ambuila, líder de la comunidad Munchique en Buenos Aires Cauca, asesinado en diciembre de 2020 (TeleSUR, 2020), y un largo etcétera de 437 líderes que lograron que la Defensoría del Pueblo emitiera una alerta temprana para la protección de sus vidas, pero que claramente no fue escuchada por la autoridad competente (Verdad Abierta, 2020).

En particular, los defensores de derechos humanos también han enfrentado otros abusos. La Defensoría del Pueblo ha registrado 2.829 amenazas contra defensores de derechos humanos ocurridas entre enero de 2016 y junio de 2020, incluidas 859 contra defensoras de derechos humanos. En la mayoría de los casos, se trató de amenazas de muerte. Al menos tres defensoras de derechos humanos han sido violadas sexualmente desde 2016, según la Oficina del ACNUDH y la Defensoría del Pueblo (H.R.W, 2021).

Estos comportamientos no son ajenos a lo que se puede llamar *Ciclos históricos de violencia*; lo anterior en razón a que en el país existen correlaciones históricas que nos permiten predecir la violencia actual. Autores como Carlos Duarte (2020) han planteado que en los años posteriores a diferentes acuerdos de paz (1990 con el M-19, 1994 con el CRS, 1999 con el proceso del Caguán, 2005 con la desmovilización de las AUC y 2016 con el acuerdo de la Habana) se han presentado reincidencias en violencias focalizadas contra líderes sociales, correspondiendo a un periodo de inestabilidad en los territorios dejados por el actor armado predominante que se estabiliza con la llegada de un nuevo actor. Lo anterior evidente en la siguiente tabla:





**Tabla 2**

Número de víctimas con liderazgo social en periodos de posacuerdo:

Periodo	Número víctimas	Mediana víctimas	disminución/ aumento
Año 1980-1984	187	33	
Año 1985- 1989	487	77	44
Año 1990-1994	779	155	78
Año 1995-1999	1194	230	75
Año 2000-2005	1956	344,5	115
Año 2006-2010	775	147	-198
Año 2011-2016	663	113	-34
Año 2017-2018	132	66	-47

Fuente: elaboración propia IEI, (2020)

A modo de ejemplo, este mismo autor plantea que para el periodo que antecede el proceso de paz (2000-2010), se evidenció una disminución en los asesinatos selectivos y políticos por cuenta de la paulatina estabilización en el control territorial ejercido por el actor armado predominante, principalmente la ocupación de las FARC de los antiguos territorios del M-19 y las zonas heredadas por bandas criminales de la extinta AUC. Lo anterior se puede evidenciar en la tabla 3 así como en la prueba de correlación no paramétrica de Kendall que adelantó el Instituto de Estudios Interculturales, prueba que permite determinar el grado de asociación entre el año de ocurrencia versus la cantidad de víctimas registradas y de esta manera ver si existe una correspondencia en el incremento de víctimas, a través de la cual encontró que para el periodo de 2000-2010 la correlación es negativa con un valor de  $-0.93$  y es estadísticamente significativa con un valor p (mínima significancia) del  $0.0007$  (2019, p.39), lo que quiere decir que hubo una correspondencia negativa, esto es, que el periodo referido estuvo marcado por una fuerte disminución en el número de víctimas.





**Tabla 3**

*Número de víctimas con militancia política por periodos post-acuerdo*

Periodo	Número víctimas con militancia política	Mediana de víctimas por año	Incremento/Disminución
Año 1980-1984	85	15	
Año 1985- 1989	1543	275,6	261
Año 1990-1994	1516	297	21
Año 1995-1999	1529	343	46
Año 2000-2005	413	61	-282
Año 2006-2010	51	10	-51
Año 2011-2016	18	18	8

Fuente: Instituto de Estudios Interculturales (2019).

Entonces, teniendo en cuenta lo anterior, podemos evidenciar que, ante la ausencia del actor estabilizador en los territorios, nos encontramos con periodos de violencia ocasionada por actores en ascenso hacia el control de un territorio, quienes emplean los asesinatos selectivos, masacres y desplazamientos forzados como estrategias disuasorias contra la población y grupos rivales. Esto ha posicionado a Colombia como el país con la cifra más alta de defensores de DDHH asesinados en toda América Latina desde 2016 (H.R.W, 2021).

### ***Responsabilidad Estatal frente a la protección de liderazgos sociales.***

La Constitución Política estableció que es un fin del Estado Colombiano asegurar y proteger a todas las personas en su dignidad, sus derechos y su vida. Adicionalmente, la vida, la Paz, la libre asociación, la reunión y la participación fueron definidos como derechos fundamentales, de manera que, constitucionalmente las instituciones tienen el deber de actuar diligentemente de cara a la protección de las personas, y con más ahínco en aquellas que se encuentren en circunstancias de debilidad y desigualdad manifiesta.

Colombia es un Estado que hace parte de los principales tratados internacionales de derechos humanos. En los anteriores se reconocen, entre otros, los derechos a la vida, a la integridad física y a la libertad, por lo que el gobierno y las instituciones públicas asumieron ante la comunidad internacional la obligación de proteger de manera efectiva estos derechos. Así quedó definido, entre otros instrumentos, en la Ley 74 de 1968 por medio de la cual se adoptó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que dispone que “cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna...” y la Ley 16 de 1972 por medio de la cual se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en la que consta que “los Estados Parte 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”.

En 1998 es aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas la Resolución A/RES/53/144 conocida como “La Declaración de los defensores de los derechos humanos”. Esta declaración reconoce el derecho a defender los derechos humanos, el cual se puede ejercer de forma individual y colectiva, y reitera las obligaciones en materia de garantía y protección de los derechos, adicionando que “[e]l Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración” , en otras palabras, el Estado tiene la obligación de proteger a personas o colectivos que ejerzan esta labor.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH aprobó el 7 de junio de 1999 la Resolución 1671 (XXIX-O/99) sobre “Defensores de los Derechos Humanos en las Américas” en la cual reconoce y respalda la actividad de defensa de los derechos humanos, rechaza los actos que de forma directa o indirecta buscan impedir o dificultar las labores de defensores y defensoras de derechos humanos y exhortan a los Estados a otorgar todas las garantías y facilidades para que continúen con su labor y para garantizar su vida, libertad e integridad los cuales se encuentran en situaciones particulares de riesgo.

En esta línea, la Comisión ha emitido informes que definen las obligaciones e implicaciones de la prevención y protección a los derechos de defensores y defensoras, compilándolos en estos cinco puntos: “1) asegurar las condiciones para que realicen sus actividades libremente; 2) el deber de no impedir su trabajo y resolver los obstáculos existentes a su labor; 3) evitar y responder a actos destinados a criminalizar indebidamente su trabajo; 4) protegerlas si están en riesgo, lo cual puede involucrar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la CIDH; y 5) la obligación transversal de investigar, esclarecer, procesar y sancionar los delitos cometidos en su contra” .

Teniendo este marco normativo, a nivel interno se han promulgado varias leyes y decretos que reconocen estos deberes y desarrollan medidas concretas de cara a su cumplimiento, entre ellas: el Decreto 1066 De 2015 que creó el Programa de Prevención y Protección de personas, Grupos y Comunidades que se Encuentran en Situación de Riesgo Extraordinario o Extremo, el cual se encuentra a cargo del Ministerio de Interior, establece la población objeto y categoriza medidas de protección, emergencia y prevención según el nivel de riesgo. De la misma manera, se destaca la Ley 21 de 1991 que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-, que tiene como objetivo primordial garantizar los derechos de los pueblos indígenas y tribales a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, dentro de los cuales sobresale de manera significativa el derecho fundamental de consulta previa, derecho sobre el cual la





Corte Constitucional ha tenido un papel relevante con la diversa jurisprudencia que ha consolidado.

Tras la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC – EP, se emitieron varios decretos para otorgar medidas de seguridad para garantizar la participación política y ciudadana. El Decreto Ley 895 de 2017 con el que se creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, en el que se postula la necesidad de elementos de adecuación normativa, prevención, protección y la creación de unos programas especiales de protección entre ellos el dirigido a comunidades y organizaciones en los territorios.

El Decreto 2124 de 2017, en el que se reglamentó el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia y acciones de organizaciones criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo.

El Decreto 660 de 2018 por medio del cual se creó el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios y el Decreto 2137 de 2018 que creó la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas.

De este recorrido podemos concluir que existe en nuestro ordenamiento jurídico un marco que define claramente que el Estado colombiano tiene el deber de proteger la vida y los derechos de todas las personas. Se reconoce la defensa de los derechos humanos y los liderazgos comunitarios como una labor importante en nuestra sociedad y que también es objeto de protección. Que esa protección implica (i) proteger a las personas contra amenazas razonablemente previsibles a sus derechos por parte de actores, incluidos delincuentes, el crimen organizado y grupos armados; (ii) prevenir situaciones y acciones que pongan tales derechos en peligro y/o amenaza, además de (iii) ajustar mecanismos de reacción inmediata u oportuna para prevenir que las amenazas y/o peligros inminentes puedan generar daños irreparables, proceso que debe considerar la opinión, intereses y afectaciones particulares de la persona afectada. iv) Investigar, juzgar y sancionar los actos de violencia y crear mecanismos para que las víctimas puedan acceder a los mismos. En tal sentido, el presente instrumento jurídico profundiza en los mecanismos de orden preventivo frente a las amenazas y riesgos que enfrenta esta población y cómo articularlo con los mecanismos de protección comunitarios. Pero antes veremos cómo jurisprudencialmente se definieron de manera más concreta estas obligaciones.

## **Desarrollo jurisprudencial**

En particular, el marco jurídico internacional ha sentado amplias jurisprudencias a la hora de proteger la vida de defensores y defensoras de derechos humanos, quienes bajo una interpretación amplia y progresista podrían asociarse, o si se prefiere, elevarse a la categoría de liderazgo social. En todo caso, estos marcos internacionales [*Corte Interamericana de Derechos Humanos, Defensor de*





*derechos humanos y otros vs. Guatemala, sentencia del 28 de agosto de 2014, Corte I.D.H., Serie C. n. ° 283, párrs. 141-42, 157 y 263]* de estricto cumplimiento para el ordenamiento jurídico colombiano, ha determinado que es obligación de los Estados proteger la vida y la integridad física de los defensores de derechos humanos y de asegurar que puedan llevar a cabo su trabajo, considerando la especial vulnerabilidad de estas personas debido a su labor.

En relación con la defensa al derecho a la vida de defensores y defensoras de derechos humanos la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la sentencia del Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala, manifestó que:

*129. “Esta Corte ha considerado que la calidad de defensor de derechos humanos radica en la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público. Al respecto, la Corte se ha referido a las actividades de vigilancia, denuncia y educación que realizan las defensoras y los defensores de derechos humanos, resaltando que la defensa de los derechos no sólo atiende a los derechos civiles y políticos, sino que abarca necesariamente los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia<sup>1</sup>.”*

En el mismo caso, recuerda que para realizar esta labor se requiere que las personas la ejerzan libremente, sin que su derecho a la vida se encuentre amenazado, siendo un deber del Estado crear las condiciones adecuadas para el ejercicio libre de esta actividad. En tal sentido manifiesta que:

*142. “La Corte reitera que la defensa de los derechos humanos sólo puede ejercerse libremente cuando las personas que la realizan no son víctimas de amenazas ni de cualquier tipo de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento. Para tales efectos, es deber del Estado no sólo crear las condiciones legales y formales, sino también garantizar las condiciones fácticas en las cuales los defensores de derechos humanos puedan desarrollar libremente su función. A su vez, los Estados deben facilitar los medios necesarios para que las personas defensoras de derechos humanos o que cumplan una función pública respecto de la cual se encuentren amenazados o en situación de riesgo o denuncien violaciones a derechos humanos, puedan realizar libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; generar las condiciones para la erradicación de violaciones por parte de agentes estatales o de particulares; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la*

<sup>1</sup> Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283. Parágrafo 129





*impunidad . En definitiva, la obligación del Estado de garantizar los derechos a la vida e integridad personal de las personas se ve reforzada cuando se trata de un defensor o defensora de derechos humanos<sup>2</sup>.”*

Igualmente, en anterior ocasión La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (La Comisión) había expresado su preocupación por la situación de violencia que enfrentan las personas que defienden los derechos humanos y los líderes sociales en Colombia, en particular los serios desafíos para garantizar su protección, sus limitadas medidas de seguridad y la impunidad de los delitos que les afectan.<sup>3</sup>

De otro lado, en el ordenamiento jurídico de carácter nacional es posible identificar jurisprudencia que respalda la presente iniciativa, a la vez que como se verá, es desarrollado por la misma sin incurrir en trasgresiones al orden constitucional.

La Corte Constitucional, ha abordado el tema de las vulneraciones y amenazas al derecho a la vida a los defensores y defensoras de derechos humanos, recordando que el Estado ha ratificado diferentes tratados, que protegen el derecho a la vida, y la vinculación de los mismos es de obligatorio cumplimiento, tal como lo establece el artículo 93 de la C.P. el cual nos recuerda el bloque de constitucionalidad y como estas normas están íntimamente ligadas a nuestro ordenamiento y algunas teorías plantean que son superiores a la misma constitución. Al respecto cabe recordar lo establecido por la sentencia T-473 de 2018.

*El deber de protección de la vida incluido en la Constitución se encuentra respaldado por diferentes tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado Colombiano<sup>4</sup>. Sobre el particular la Corte manifestó “En ellos se instituyó, como mandato superior, de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado, sin excepción, -en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales-, la realización de actividades, en el ámbito de sus funciones, tendientes a lograr las condiciones para la pervivencia (sic) y el desarrollo efectivo de la vida de los ciudadanos”<sup>5</sup>*

*Por ello, el compromiso de defender la vida como bien constitucionalmente protegido, es un deber indispensable para las autoridades públicas que se encuentra primordialmente en cabeza del Estado<sup>6</sup>.*

Del mismo modo la Corte Constitucional en sentencia T-1026 de 2002, manifestó que:

---

<sup>2</sup> Ibídem. Parágrafo 149Ibídem. Parágrafo 149

<sup>3</sup> CDIH. CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. Comunicado de prensa. 15 de enero de 2019.

<sup>4</sup> art. 4.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”

<sup>5</sup> Sentencia T-924 de 2014. M.P. Gloria Stella Conto Ortiz

<sup>6</sup> Sentencia T-473 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.





*“la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones. La primacía e inviolabilidad de la vida le otorga a ésta una especial protección constitucional; su desarrollo en la Carta de 1991, como principio, como valor y como derecho, refleja la importancia que se le atribuye dentro del ordenamiento jurídico”.*

En este sentido, es indispensable preservar la vida y protegerla, para poder continuar con las actividades de defensa a los derechos humanos. En el caso de líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, campesinas, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras/es de derechos humanos en los territorios rurales, este derecho adquiere la necesidad mayor de ser protegido, por cuanto ellos acompañan a una comunidad, en la defensa de los derechos humanos de un colectivo, así como intervienen para evitar condiciones de infracciones al derecho internacional humanitario.

En sintonía con lo anterior, La Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia 41187 del 31 de agosto de 2017 ha determinado que “La integridad física y la seguridad son derechos fundamentales que generan al Estado obligaciones de protección, garantía y respeto. En esa materia este tiene la obligación de proteger a las personas de los riesgos que se ubican en el nivel de extraordinarios, no cualquier nivel de riesgo sino aquellos que (a) el individuo no tiene el deber jurídico de soportar, (b) son importantes, y (c) que afectan otro sinnúmero de derechos. Además, dado que los líderes campesinos son sujetos de especial protección constitucional tal obligación ante riesgos extraordinarios se refuerza así que con menos veras puede el estado excusarse de ella”.

Que el Juzgado 45 Civil del Circuito de Bogotá el pasado 25 de marzo de 2020 determinó que en el “Estado de emergencia por el COVID-19”, los crímenes contra líderes y lideresas sociales se siguen presentado “lo que conlleva a inferir que se puede tratar de una organización criminal coordinada al **exterminio sistemático de esa población**, continua y que se ha venido perpetuando por décadas, a pesar de que frente a ellos recae en el Estado el deber de una especial protección”. De igual forma, el Juzgado condena **la falla sistemática del Estado** en no identificar las causas de las amenazas, ni definir las políticas públicas para la eliminación de estas agresiones, ni en obtener resultados satisfactorios en las investigaciones penales que permitan verdad, justicia y reparación. El Juez concluye que existe “una deuda histórica para con los defensores y las defensoras de derechos humanos de este país, que quizás con esta nueva oportunidad pueda ser reparada”.

En este sentido, el Estado Colombiano debe proporcionar las condiciones adecuadas para la defensa de los derechos humanos, así como permitir generar condiciones territoriales que permitan que las mismas se lleven a cabo. Rompiendo una vez por todas con la violencia sistemática en aquellas regiones que más vivieron el conflicto armado y que aun presentan condiciones que atentan contra su vida y demás derechos fundamentales.



Por ello se considera fundamental poder abordar los mecanismos propios que las comunidades han adoptado para proteger sus derechos y su territorio, como una herramienta que el Estado puede reconocer y fortalecer sin perder su monopolio de la fuerza y de las armas.

### ***Mecanismos comunitarios de protección.***

Los mecanismos comunitarios de protección han correspondido a una construcción propia de cada pueblo u organización social. Se entienden como mecanismos consuetudinarios que permiten generar una defensa de los derechos humanos, protección de los territorios, así como en muchas ocasiones dialogo directo con diferentes actores que ponen en riesgo la vida comunitaria. Estos pueden haber generado estigmatización y la falta de un reconocimiento legitimo a los ojos de las autoridades legales, jurídicas y militares; sin embargo, al interior de las comunidades, han sido en muchas ocasiones la esperanza para superar conflictos e intentar lograr la permanencia en el territorio.

Estos mecanismos pasan por concepciones legales como las juntas de acción comunal, los cabildos indígenas o juntas de los consejos comunitarios de los territorios. Figuras en las cuales se suelen tomar decisiones generales trascendentales para de los territorios y como llevar una vida armónica en los mismos. Allí surgen otras figuras como las guardias indígenas, cimarronas y campesinas, que tienen una concepción de autoridades de orden pacifico en los territorios, para velar por la sana convivencia y evitar vulneraciones a los derechos humanos.

Igualmente, en diferentes territorios donde se ha vivido el conflicto armado directamente, se generaron espacios humanitarios, en los cuales al existir una amenaza o al haberse ejecutado alguna situación que infringiera el Derecho Internacional Humanitario, se crearon refugios dentro del territorio, intentando evitar desplazamientos masivos que rompiera con el tejido social, procesos comunitarios, y vulneran los derechos de la población.

En muchos casos estas iniciativas comunitarias obedecen a la desatención del Estado para ofrecer una respuesta oportuna que pueda defender los derechos humanos y preservar la vida de las personas.

En este punto, es importante manifestar que con este proyecto de ley no se pretende ceder el monopolio de la fuerza y las armas, que se encuentra constitucionalmente consagrado en los artículos 22 A, que establecen que el Estado es el único que cuenta con el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas, y el 223 en el cual establece que solo el gobierno puede introducir y fabricar armas.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-430 de 2019, ha enfatizado en la importancia de tener en cuenta este principio de monopolio de la fuerza, manifestando que son indispensables tenerlos a la luz de los principios de proporcionalidad, necesidad y precaución. Al respecto manifiesta que:





*“El uso de la fuerza y de las armas, en consecuencia, no es de carácter discrecional, sino que debe estar orientado de manera exclusiva a cumplir las finalidades constitucionales del Estado. Con todo, dicho uso debe estar inspirado en su obligación de garantizar y respetar los derechos humanos, entre ellos el derecho a la vida. Por tal razón, el uso de la fuerza y de las armas debe estar regido por los principios de (i) proporcionalidad, según el cual las acciones no deben afectar los derechos humanos de una manera desproporcionada respecto del objetivo; (ii) necesidad, según el cual las acciones no deben afectar ni restringir los derechos humanos más de lo necesario; y (iii) precaución, según el cual se deben adoptar todas las precauciones posibles para asegurar que la fuerza se emplee de conformidad con el marco jurídico vigente y protegiendo el derecho a la vida en la máxima medida posible<sup>7</sup>.”*

Los mecanismos comunitarios se presentan entonces como una herramienta que las comunidades rurales han ejercido en diferentes épocas, para defender sus derechos humanos y prevenir infracciones al derecho internacional humanitario, de forma dialogada y pacífica.

### **Coordinación institucional – mecanismos comunitarios**

El punto 2 del Acuerdo de Paz, denominado “Apertura democrática para construir la paz”, tiene como uno de sus ejes centrales la garantía de la participación política y ciudadana desde la pluralidad. El Acuerdo definió que esta garantía incluye, entre otras medidas, el reconocimiento y fortalecimiento de las organizaciones sociales, como expresión de la ciudadanía organizada, y garantías de seguridad para el ejercicio de la política, entendiendo seguridad desde una visión centrada en el respeto a la dignidad, la promoción y respeto de los derechos humanos. Bajo estos postulados, se pactó la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y garantías de seguridad para liderazgos sociales que implicaba adecuación normativa, medidas de prevención y protección y un ejercicio de evaluación y seguimiento.

En desarrollo de estos compromisos y teniendo como origen las facultades otorgadas al Gobierno nacional en el Acto Legislativo 01 de 2016, se emite el Decreto Ley 895 de 2017 que creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política con el fin de “cumplir con un marco de garantías de los derechos y libertades, fomentar la convivencia y la tolerancia, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia, adoptando mecanismos para promover la permanencia de los líderes sociales en sus territorios y brindar garantías de no repetición”.

Este sistema es la apuesta por articular normas, planes, programas, proyectos e instancias responsables de impulsar las acciones para garantizar la seguridad y los derechos de esta población. Cuenta con varias instancias, entre ellas: la Instancia

---

<sup>7</sup> Sentencia C-430 de 2019. M.P Antonio José Lizarazo Ocampo





de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política, La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, el Comité de Impulso a las Investigaciones, Los Programas de Protección contemplados en el presente decreto ley y el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida.

El Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida es reglamentado por el Decreto 2124 de 2017. En este se define que tiene dos componentes: uno de alerta temprana y el otro de respuesta y reacción rápida.

El primero a cargo de la Defensoría del Pueblo tiene como propósito “advertir oportunamente los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad; libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con enfoque de género, territorial, diferencial, étnico, y orientación sexual e identidad de género, con el fin de contribuir al desarrollo e implementación de estrategias de prevención por parte de las autoridades, así como el desarrollo de capacidades sociales para la autoprotección”.

Entre sus principales funciones se encuentra la definición de zonas a monitorear, requerir entidades para que suministren información, recibir, analizar y sistematizar información suministrada por diversas fuentes, identificar y analizar escenarios de riesgo de violaciones de los derechos humanos y emitir alertas tempranas, todo lo anterior con una mirada desde el enfoque diferencial.

El segundo componente, dirigido por el Gobierno nacional, es el encargado de “articular interinstitucionalmente, a las entidades nacionales y, autoridades territoriales, de manera rápida y oportuna para la respuesta y reacción a los riesgos identificados”. Este componente tiene como instancia de articulación la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas para la Reacción Rápida – CIPRAT compuesta por delegados de diferentes entidades y a la que pueden asistir, en calidad de invitados, representantes de organizaciones de derechos humanos, sociales o de partidos políticos para dar su opinión sobre las situaciones analizadas y las medidas adoptadas.

Es esta instancia la encargada de coordinar, recomendar y articular acciones de carácter preventivo y respuesta ante las situaciones de riesgo alertadas y tiene una expresión territorial que son los Comités Territoriales de Alertas para la Reacción Rápida que coordina su actuar con los Comités Territoriales de Prevención.

En contraste con la abundante normatividad en materia de protección de los derechos humanos y de manera concreta sobre los de personas defensoras de los derechos humanos, líderes, lideresas y organizaciones sociales tenemos un panorama que muestra que no ha sido posible mitigar el riesgo que enfrentan estas personas y las cifras de vulneraciones continúan en tendencia de crecimiento.

En esta vía se encuentran pronunciamientos como el de la Defensoría del Pueblo que en el XXVII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República en el 2020 manifestó que “Si bien hay una extensa legislación en la materia, existen





brechas significativas para su plena implementación. Las acciones preventivas efectivas podrían complementar y hacer más efectivos los mecanismos de protección actuales. A la fecha, el nivel de implementación de estos instrumentos es escaso, por lo cual, orientar los esfuerzos en este propósito podría generar cambios positivos en la protección de personas defensoras y líderes sociales y en la generación de acciones preventivas para evitar la consumación de los riesgos”.

El informe de Human Rights Watch de febrero de 2021 Líderes desprotegidos y comunidades indefensas, relata algunas situaciones que representan dificultades de cara al funcionamiento de estos instrumentos. Entre los hallazgos se encuentra que del universo de casos de riesgo identificados “En más del 30 % de estos municipios, se asesinó a defensores después de la emisión de una alerta temprana”; sobre las reuniones que deben convocarse luego de la emisión de las alertas “funcionarios públicos y de la Defensoría del Pueblo indicaron a Human Rights Watch que a menudo las autoridades locales no convocan esas reuniones”; sobre las reuniones de la CIPRAT enuncian que según defensores y funcionarios asistentes a estas se “dedican a que las autoridades y las fuerzas de seguridad locales describan las medidas que ya se adoptaron”, estas mismas fuentes habrían mencionado que “[a] menudo las medidas que las autoridades deciden implementar ante las alertas tempranas consisten en convocar otras reuniones o en el ‘envío de comunicaciones’ a otros organismos gubernamentales, pero dichas medidas tienen poco impacto en el terreno”.

A esto se suma que la vinculación de la sociedad civil en estos escenarios legislativos sigue siendo limitada. Por su parte, las comunidades siguen emprendiendo acciones para la autoprotección, sin tener mayor diálogo y articulación con los mecanismos expuestos, así como, no existen acciones específicas que logren reconocer y fortalecerlos.

En este sentido, reconocer las organizaciones sociales, sus liderazgos, las personas que defienden derechos humanos y los mecanismos de autoprotección comunitaria, son un pendiente para articular y fortalecer el componente preventivo. Por esta razón, se promueve el presente proyecto de ley, generando un aporte en medidas positivas y concretas de cara a ese fortalecimiento, y poder definir canales para la comunicación y articulación entre estos mecanismos comunitarios y los mecanismos institucionales de protección de derechos.

### **Conflicto de intereses**

Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.



a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)"

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...”.

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso





**FIRMAS**

**Norma Hurtado Sánchez**  
Senador de la República

**JOSE DAVID NAME CARDOZO**  
H. Senador de la República

**José A. Gnecco**  
Senador de la República

**Wilmer Ramiro Carrillo M.**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Norte de Santander

**Astrid Sánchez Montes de Oca**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Magdalena

**José Eliecer Salazar**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cesar

**Juan Carlos Garcés Rojas**  
Senador de la República

**Victor Manuel Salcedo Guerrero**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca





**Ana Paola García Soto**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

**Berner Zambrano Eraso**  
Senador de la República

**Milene Jarava Díaz**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Sucre

**Jorge Eliécer Tamayo Marulanda**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca

**Saray Elena Robayo Bechara**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

**Julio Eliás Chagui Florez**  
Senador de la República

**Alexander Guarín Silva**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Guainía

**ANA ROGELIA MONSALVE ALVAREZ**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción Especial Afrodescendiente  
Por el Consejo Comunitario Palenque de la Vereda las Trescientas  
y el Municipio de Galapa





---

**Antonio José Correa**  
Senador de la República

---

**Teresa Enríquez Rosero**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño

---

**Juan Felipe Lemos**  
Senador de la República

---

**Diego Fernando Caicedo**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

