

Bogotá D.C., abril de 2025

MFCM-162-2025

Honorable Senador
ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley No. 324 de 2024 Senado.

Reciba un cordial saludo respetado señor presidente,

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República mediante Acta del 14 de marzo de 2025, y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 324 de 2024 Senado “Por medio de la cual se establece el marco jurídico para el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden los derechos humanos y se dictan otras disposiciones”**, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley bajo estudio fue radicado el 28 de noviembre de 2024 en la Secretaría del Senado de la República.

El pasado 13 de marzo de 2025 la Mesa Directiva mediante Acta MD-17 designa como ponentes de esta iniciativa a los Senadores: Clara López Obregón y Carlos Fernando Mota Solarte – Coordinadores, Aida Marina Quilcué Vivas, León Fredy Muñoz Lopera, Germán Blanco Álvarez, Jorge

Enrique Benedetti Martelo, Julián Gallo Cubillos, Fabio Amín Saleme, Paloma Valencia Laserna y Julio Elías Chagüi Flórez,

Sin embargo, el 14 de marzo de 2025 la Senadora Paloma Valencia renuncia a su calidad de ponente de esta iniciativa. La Presidencia acepta la renuncia y en su reemplazo me designa como ponente de este Proyecto de Ley.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto establecer el marco jurídico para el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de defensa de derechos humanos que realizan las personas, sus procesos organizativos y/o comunitarios, conforme a las obligaciones del Estado que se derivan de la Constitución Política y los tratados internacionales.

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

Como senadora de la República, en cumplimiento de mi deber de velar por el respeto a la Constitución, el Estado de Derecho y la seguridad jurídica del país, presento esta ponencia negativa frente al proyecto de ley que pretende establecer un marco legal específico para la protección de los defensores de derechos humanos en Colombia.

El reconocimiento y protección de los derechos humanos constituye un pilar fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, así como una obligación internacional. No obstante, es necesario que dicha protección se materialice dentro de un marco normativo coherente, eficaz y respetuoso de los principios constitucionales que rigen nuestro Estado Social de Derecho. En ese sentido, el proyecto de ley que se somete a nuestro estudio resulta, en términos generales: **innecesario, redundante y problemático**, tanto en su forma como en su contenido.

Lejos de llenar un vacío normativo, este proyecto **duplica mecanismos que ya existen**, ignora la estructura legal vigente y **plantea riesgos reales** para la seguridad jurídica y el equilibrio institucional. Al intentar crear una categoría jurídica especial sin límites claros, se pone en peligro el principio de igualdad

ante la ley y se corre el riesgo de establecer **privilegios selectivos**, que podrían ser objeto de abuso.

Esta ponencia negativa se construye a partir de un análisis detallado del contexto normativo vigente, del contenido del proyecto, y de los eventuales impactos jurídicos, políticos y sociales que tendría su aprobación.

3.1. Marco jurídico:

Protección constitucional de los derechos humanos

La Constitución Política de 1991 ya contiene un andamiaje jurídico sólido para la protección de los derechos fundamentales, incluyendo aquellos necesarios para garantizar el ejercicio pleno del derecho a defender los derechos humanos.

Los artículos 20, 37, 38 y 40 garantizan las libertades de expresión, reunión, asociación y participación. A través de estos y otros preceptos la Constitución no solo protege los derechos humanos, sino también a quienes los promueven y defienden, sin necesidad de una ley especial que los categorice o privilegie.

Bloque de constitucionalidad e instrumentos internacionales

El marco normativo colombiano está integrado por los tratados internacionales ratificados por el Estado en materia de derechos humanos, que hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad, en virtud de los artículos 93 y 94 de la Carta Magna. Entre ellos se encuentra **La Declaración de las Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos de 1998**.

Esta establece principios rectores para la protección de quienes promueven y defienden derechos humanos. No obstante, cabe resaltar que dicha declaración no impone una obligación jurídica de legislar de forma específica, ni exige la creación de un nuevo régimen legal como el que se propone. Por el contrario, reconoce la competencia de cada Estado para garantizar estos derechos dentro del marco constitucional existente.

Reconocimiento jurisprudencial

En su sentencia SU-546 de 2023, la Corte Constitucional reafirmó que el derecho a defender los derechos humanos es ya un derecho constitucionalmente protegido, cuya fuente se encuentra en la propia Constitución y en el bloque de constitucionalidad. La Corte reconoció que

este derecho se articula a partir de los principios de la dignidad humana, la libertad de expresión, el acceso a la justicia y la prohibición de tratos inhumanos, entre otros.

El pronunciamiento de la Corte representa un avance significativo, por lo que no existe la necesidad de legislar en exceso o crear nuevos cuerpos normativos que puedan superponerse o incluso entrar en contradicción con el marco existente. El reconocimiento jurisprudencial, además de tener efectos vinculantes, es suficiente para operar en casos concretos sin que sea imperativo crear una nueva ley especial.

Establecer una ley específica para los defensores de derechos humanos no solo **duplica normas existentes**, sino que también puede debilitar el principio de legalidad al introducir categorías jurídicas difusas, como la de “defensor”, sin establecer límites claros sobre su alcance, sus derechos, sus obligaciones y sus posibles responsabilidades.

Una ley ambigua en este sentido podría convertirse en instrumento de arbitrariedad, dejando a criterio del gobierno o de funcionarios ideologizados la designación de quién merece o no la categoría de defensor. Esto abre la puerta a la politización, a la discrecionalidad institucional y, en el peor de los casos, a la persecución selectiva de personas u organizaciones que no compartan la línea política oficial.

3.2. Análisis crítico del articulado:

A continuación, se presenta un análisis detallado de algunos de los artículos propuestos, con el propósito de evidenciar las inconsistencias, redundancias, riesgos jurídicos y vacíos técnicos que lo componen. Aunque el proyecto aparenta estar orientado a fortalecer la protección de los defensores de derechos humanos, al revisar su contenido se identifican múltiples disposiciones que resultan problemáticas desde el punto de vista constitucional, legal y práctico:

Sobre el ARTÍCULO 4. DERECHO A DEFENDER DERECHOS.

El artículo mezcla las categorías jurídicas de derecho y deber sin aclarar su alcance. Hablar de un “derecho y el deber por el que puede optar cualquier persona” es contradictorio:

- Si es un **derecho**, su ejercicio debe ser voluntario y protegido.

- Si es un **deber**, implica obligatoriedad.
- Si es una **opción**, entonces no es un deber en sentido estricto.

Esta redacción genera inseguridad jurídica: ¿quién tiene ese deber?, ¿cómo se cumple?, ¿qué pasa si no lo ejerce?

Si cualquier persona “puede optar” por este “deber” como ejercicio del interés general, y no se establecen límites ni definiciones claras, se corre el riesgo de que grupos políticos se autodenominen defensores de derechos humanos para legitimar agendas particulares, escudándose en un lenguaje altruista que la ley respalda sin controles.

Sobre el ARTÍCULO 5. PERSONA DEFENSORA, PROCESOS ORGANIZATIVOS Y/O COMUNITARIOS DE DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS.

El artículo presenta una definición extremadamente amplia y ambigua de lo que se entiende por “persona defensora de derechos humanos”. Bajo esta redacción, prácticamente cualquier persona que diga “promover derechos” podría autocalificarse como tal, sin que exista un marco verificable o unos criterios objetivos, jurídicamente verificables para determinar si realmente cumple con esa condición. Esto abre la puerta a la instrumentalización política del estatus de “defensor”.

El Parágrafo 1 agrava aún más el problema al señalar que basta con el “reconocimiento de su comunidad” para que una persona sea tratada como defensora de derechos humanos. Este es un criterio absolutamente subjetivo, que no tiene anclaje jurídico ni procedimiento claro. ¿Qué significa exactamente el reconocimiento de una comunidad?, ¿Cómo se verifica este reconocimiento?, ¿Qué ocurre si una persona es reconocida por una comunidad local, pero cuestionada por la autoridad judicial o por otras comunidades afectadas por sus acciones?

Esto convierte el reconocimiento en un acto informal, ajeno al sistema institucional y altamente vulnerable a manipulaciones políticas o ideológicas. En el contexto colombiano, donde algunos sectores organizados han estado infiltrados por grupos ilegales, se corre el grave riesgo de que este reconocimiento se convierta en una coartada para proteger a individuos con antecedentes penales o vínculos con estructuras criminales.

Este tipo de privilegios abre la puerta a la instrumentalización política del concepto de defensor de derechos humanos, y podría ser utilizado como un

escudo por individuos u organizaciones radicales para evitar el control ciudadano, judicial o institucional, alegando persecución cuando en realidad enfrentan procesos legítimos.

Sobre el ARTÍCULO 6. DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS.

Este artículo pretende establecer una lista abierta de actividades consideradas como parte de la “defensa de los derechos humanos”, sin definir límites claros, sin establecer controles institucionales y con un alcance tan amplio que amenaza con socavar principios fundamentales del orden jurídico colombiano, como la seguridad jurídica, la reserva legal y el respeto a las funciones propias de las instituciones del Estado.

Preocupaciones Generales:

- **Ambigüedad normativa:** La redacción de este artículo convierte prácticamente cualquier acción con tinte social, político o ideológico en una “actividad de defensa de derechos humanos”, sin exigir formación, acreditación ni vinculación institucional. Esto debilita el principio de legalidad y puede ser utilizado como escudo para acciones de presión o activismo radical.
- **Privilegios sin control:** Al otorgar reconocimiento legal a estas actividades, sin exigir estándares mínimos, se crea una categoría de actores que pueden invocar el “estatus de defensor” para reclamar derechos, protección especial y acceso a información sin someterse a los controles comunes del Estado.
- El **literal G** especialmente **peligroso**, pues abre la puerta a que cualquier persona que se autodefina como defensor de derechos humanos pueda acceder a información privada, lo cual puede chocar frontalmente con derechos fundamentales como el derecho a la intimidad, el habeas data y la reserva legal de la información sensible.

Además, no se define si esta información podrá ser utilizada en escenarios judiciales, mediáticos o políticos, lo cual puede generar abusos, filtraciones indebidas o campañas de estigmatización contra instituciones o ciudadanos.

- El **literal I** es excesivamente **vago y amplio**, permitiendo a cualquier persona “documentar” casos de “riesgo” sin que exista una verificación objetiva de los hechos ni una autoridad competente que defina si realmente hay una amenaza.

Sobre el ARTÍCULO 11. ENFOQUE ÉTNICO-RACIAL.

Este artículo consagra un enfoque que segmenta a la ciudadanía según su pertenencia étnica o racial, estableciendo categorías jurídicas diferenciadas para pueblos indígenas, comunidades negras, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom.

Esto **contraviene el principio constitucional de igualdad ante la ley** (Art. 13 C.P.), al otorgar un trato privilegiado o especial a ciertos grupos sobre la base de características raciales o culturales, lo cual puede fomentar divisiones identitarias dentro del Estado en lugar de integrarlas armónicamente.

Además, no queda claro en qué se traduce jurídicamente el “enfoque étnico-racial” dentro del proyecto de ley. ¿Se establecerán políticas de acción afirmativa? ¿Darán lugar a rutas judiciales o administrativas especiales? ¿Cómo se garantizará que estas medidas no excluyan o discriminen a otras poblaciones igualmente vulnerables, pero no pertenecientes a grupos étnicos?

Sobre el ARTÍCULO 27. GARANTÍA Y NO REPETICIÓN.

Este artículo establece una obligación general al Estado para garantizar la no repetición de violaciones contra defensores de derechos humanos, lo cual, aunque suena loable en el plano teórico, presenta serias preocupaciones desde el punto de vista jurídico, político y operativo.

El literal a) establece que se debe investigar, juzgar y sancionar cualquier conducta que pueda ser interpretada como “impedir, obstaculizar, perseguir, amenazar, estigmatizar o violentar” actividades de defensa de derechos. Esta redacción es demasiado amplia, ambigua y subjetiva, lo que deja abierta la puerta a que incluso expresiones de crítica legítima, oposición política o control ciudadano puedan ser catalogadas como violaciones.

Esto puede derivar en una forma velada de censura o criminalización del disenso por parte de funcionarios, medios, empresarios o cualquier otro actor

privado que cuestione ciertas agendas de derechos humanos, muchas veces ideologizadas o selectivas.

En el contexto colombiano, donde el término "defensores de derechos humanos" muchas veces se usa de forma politizada, este artículo corre el riesgo de aplicarse selectivamente solo a ciertos sectores ideológicos. Existen antecedentes donde se invisibilizan las afectaciones a miembros de la Fuerza Pública o ciudadanos que también defienden derechos, pero que no están alineados con ciertos sectores de izquierda.

Por último, Colombia ya cuenta con normas en el Código Penal y en la Constitución que sancionan amenazas, hostigamientos, persecución y otros delitos contra cualquier persona, incluyendo defensores de derechos. Crear un capítulo especial puede resultar redundante y, peor aún, establecer una jerarquía de víctimas, donde unas merecen más protección que otras, rompiendo así el principio de igualdad ante la ley.

3.3. Preocupaciones sobre la política criminal:

El proyecto requirió concepto del Comité de Política Criminal, lo que evidencia que tiene implicaciones penales de gran calado. Esto resulta preocupante, ya que podría introducir cambios estructurales en el sistema de justicia penal sin un debate serio, participativo y técnicamente riguroso.

Cualquier reforma en materia penal debe sustentarse en principios fundamentales como la proporcionalidad, la presunción de inocencia y la igualdad ante la ley, y no puede estar motivada por intereses ideológicos ni responder a coyunturas políticas.

IV. CONCLUSIONES.

Con esta ponencia negativa rechazo la aprobación del Proyecto de Ley No. 324 de 2024 por las siguientes razones:

- 1. Genera un marco legal innecesario y redundante**, sobre temas ya consagrados en la Constitución y tratados internacionales.
- 2. Crea privilegios normativos y subjetividades jurídicas especiales**, atentando contra el principio de igualdad.

3. **Abre la puerta a la discrecionalidad estatal y a la politización de la justicia**, mediante la ambigüedad conceptual y la falta de límites claros.
4. **No se ha dado el debate profundo que una reforma de política criminal requiere**, ni se ha construido un consenso legítimo para los cambios que se pretenden.

V. IMPACTO FISCAL

Sobre este asunto cabe resaltar que no atiende lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que indica en sus términos, que los proyectos de ley, de iniciativa gubernamental deben hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser analizados y aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior se advierte en la medida en que de no contarse con ese aval que entrega el Ministerio de Hacienda, se corre con el riesgo de una declaratoria de inconstitucionalidad posterior, esto a la luz de sentencias como la C-177 de 2007.

Reiteradamente la Corte Constitucional ha señalado: “De conformidad con lo que establece el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios deberá hacerse explícito cuál es su impacto fiscal y establecerse su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Para el efecto dispone que en las exposiciones de motivos de los proyectos y en cada una de **las ponencias para debate se deben incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos.** De la misma manera, establece que durante el trámite de los proyectos el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada uno de los proyectos, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

No obstante lo anterior, no hay claridad sobre los costos que tendría implementar este marco jurídico ni de dónde saldrían los recursos.

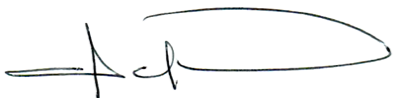
VI. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, en donde se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente Proyecto de Ley no genera conflicto de interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019.

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los honorables congresistas de la Comisión Primera del Senado, **archivar** el Proyecto de Ley No. 324 de 2024 Senado "Por medio de la cual se establece el marco jurídico para el reconocimiento, respeto, garantía, prevención, promoción y protección del derecho a defender derechos y la labor de quienes defienden los derechos humanos y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,



MARIA FERNANDA CABAL MOLINA

Senadora de la República