



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea una Estrategia Integral y Oportuna de Atención para garantizar la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas objeto de protección"

Respetado Secretario, reciba un cordial saludo.

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante el Congreso de la República el proyecto de ley "Por medio de la cual se crea una Estrategia Integral y Oportuna de Atención para garantizar la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas objeto de protección", iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la precitada ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

Cordialmente,

MIGUEL URIBE TURBAY

Senador de la República



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY

Senador de la República

PROYECTO DE LEY N°

“Por medio de la cual se crea una Estrategia Integral y Oportuna de Atención para garantizar la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas objeto de protección”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto crear una Estrategia Integral y Oportuna de Atención que permita al gobierno nacional y a las entidades territoriales responder eficazmente en los casos donde los líderes sociales, defensores de derechos humanos, y personas objeto de protección, se encuentren en riesgo.

ARTÍCULO 2. IMPLEMENTACIÓN. La implementación de la presente estrategia estará en cabeza de las entidades territoriales, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Unidad para las Víctimas, Ministerio de Defensa, y el Ministerio del Interior.

ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS. Además de los principios constitucionales y legales que orientan la función administrativa, las acciones en materia de protección se regirán por los siguientes principios:

1. Buena fe: Todas las actuaciones que se surtan en desarrollo de la Estrategia Integral y Oportuna de Atención se ceñirán a los postulados de la buena fe.
2. Causalidad: La vinculación a la Estrategia Integral y Oportuna de Atención estará fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.

Los interesados en ser acogidos por el programa deben demostrar siquiera sumariamente dicha conexidad.

3. Complementariedad: Las medidas de protección se implementarán sin perjuicio de otras de tipo asistencial, integral o humanitario que sean dispuestas por otras entidades.
4. Eficacia: Las medidas tendrán como propósito prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación.
5. Oportunidad: Las medidas de protección se otorgarán de forma ágil y expedita.
6. Consentimiento: La vinculación a la Estrategia Integral y Oportuna de Atención

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

requerirá de la manifestación expresa, libre y voluntaria por parte del solicitante o protegido respecto de la aceptación o no de su vinculación.

7. Enfoque Diferencial: Para la Evaluación de Riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección.
8. Exclusividad: Las medidas iniciales o transitorias estarán destinadas para el uso exclusivo de los protegidos.
9. Goce Efectivo de Derechos: Para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Estrategia Integral y Oportuna de Atención, se tendrá en cuenta el conjunto de derechos constitucionales fundamentales de los que son titulares los protegidos, en el marco del principio de correlación entre deberes y derechos.
10. Idoneidad: Las medidas iniciales o transitorias serán adecuadas a la situación de riesgo y procurarán adaptarse a las condiciones particulares de los protegidos.
11. Reserva Legal: La información relativa a solicitantes y protegidos de la Estrategia Integral y Oportuna de Atención es reservada. Los beneficiarios de las medidas también están obligados a guardar dicha reserva.
12. Temporalidad: Las medidas iniciales o transitorias tienen carácter temporal y se mantendrán mientras que el nivel de riesgo es validado o cuando así lo recomiende el CERREM. En ningún caso, las medidas podrán superar una temporalidad mayor a seis (6) meses.
13. Coordinación: La Estrategia Integral y Oportuna de Atención estará a cargo de los departamentos y municipios quienes actuarán ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónicamente con la Policía Nacional, Unidad Nacional de Protección, Fiscalía General, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Unidad para las víctimas, el Ministerio del Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental y municipal, para la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad, y la seguridad personal de los líderes sociales, defensores de derechos humanos y población objeto de protección.
14. Concurrencia: La Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y demás autoridades del orden nacional, municipal y departamental

aportaran las medidas de prevención y protección de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, para la garantía efectiva de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de su población objeto.

15. Subsidiariedad: Los municipios, departamentos y demás entidades del Estado del orden nacional y territorial, de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, y en el marco de la colaboración administrativa y el principio de subsidiariedad, adoptaran las medidas necesarias para prevenir la violación de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad o la protección de estos derechos.

ARTÍCULO 4. PROTECCIÓN EFECTIVA. La población objeto de protección de la estrategia de que trata la presente ley podrá serlo en razón a su situación de riesgo extraordinario o extremo, o en razón del cargo. Sin embargo, en el caso de la población objeto de protección en virtud del riesgo, las entidades territoriales deberán implementar medidas iniciales y/o transitorias, hasta tanto sea validado el nivel de riesgo de manera definitiva por parte del CERREM.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las medidas iniciales o transitorias en favor de la población objeto de la presente ley estarán a cargo de las entidades territoriales, sin perjuicio de las medidas de protección a cargo de las demás entidades con competencia en el orden nacional.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Las medidas iniciales o transitorias en favor de la población objeto a cargo de las entidades territoriales tendrán vigencia hasta tanto el nivel de riesgo haya sido validado por parte del CERREM o la instancia de decisión con competencia para este fin, en cuyo caso tendrá que comunicarse dicho resultado a la entidad territorial.

En el caso en que el riesgo validado sea ordinario se procederá a la finalización inmediata de las medidas iniciales o transitorias por parte de la entidad territorial. En el supuesto en que el riesgo haya sido validado como extraordinario o extremo, las medidas por parte de la entidad territorial también serán finalizadas, salvo en el caso excepcional en que el CERREM o la instancia de decisión con competencia, recomiende la continuidad de la implementación de las medidas, que en ningún caso podrá superar una temporalidad mayor a seis (6) meses.

ARTÍCULO 5. PERSONAS OBJETO DE PROTECCIÓN. Podrán ser personas objeto de protección en razón del riesgo:

1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinos.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY

Senador de la República

3. Dirigentes o activistas sindicales.
4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales.
5. Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos.
6. Miembros de la Misión Médica.
7. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario.
8. Periodistas y comunicadores sociales.
9. Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.
10. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.
10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional.
11. Docentes de acuerdo con la definición estipulada en la Resolución 1240 de 2010, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación estipuladas en la misma.
12. Líderes religiosos, debidamente certificados por la Dirección de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior.

ARTÍCULO 6. ARTICULACIÓN DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL Y OPORTUNA DE ATENCIÓN. La Unidad Nacional de Protección, quien tiene a su cargo la administración de la Base de Datos Única, facilitará a las entidades territoriales su uso, garantizando la custodia de información reservada, en aras de que éstas puedan ejercer un control de las medidas iniciales o transitorias dispuestas para las personas en razón del riesgo.

ARTÍCULO 7. BÚSQUEDA Y ATENCIÓN ACTIVA DE CASOS DE PERSONAS OBJETO DE PROTECCIÓN. La Búsqueda Activa estará a cargo de los departamentos

en coordinación con los municipios, quienes establecerán mecanismos permanentes y sistemáticos de identificación de riesgos y contextos de amenaza. Para ese fin ejecutarán las siguientes actividades:

1. Elaborar un Registro de Organizaciones Sociales que permita identificar tempranamente a los líderes sociales, defensores de derechos humanos, y organizaciones, así como el área de influencia, área de trabajo, actividades comunitarias, entre otros factores, elementos y condiciones de su entorno.
2. Realizar un proceso permanente de identificación de riesgos, a través de la proyección de escenarios de riesgo a los cuales se podrían ver expuestos las personas de que trata esta ley.
3. Crear una red de apoyo entre organizaciones de líderes sociales y defensores de derechos humanos que motive la cooperación entre ellas, para mejorar la identificación y gestión de posibles riesgos de sus integrantes.

PARÁGRAFO PRIMERO. La articulación entre departamentos, municipios y demás entidades territoriales, implica que los gobernadores y alcaldes y sus administraciones, lideren la estrategia en el territorio, actuando coordinadamente con las entidades del orden nacional y territorial, y las organizaciones sociales.

ARTÍCULO 8. RUTA DE ATENCIÓN. Las gobernaciones y alcaldías distritales o municipales implementarán la ruta de atención para proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y población objeto de protección, para lo cual deberán realizar las actividades, conforme a las indicaciones que se describen a continuación:

1. **Activación de la ruta de atención.** Para activar la ruta de atención, el líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección que se encuentre en riesgo, deberá acudir ante las Secretarías de Gobierno municipales o distritales, o quien haga sus veces, del lugar donde se encuentre. Tales autoridades, previa valoración inicial de la situación, deberán implementar las medidas de prevención, iniciales y/o transitorias a que haya lugar.
2. **Recepción del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección que es remitido ante la imposibilidad de protección a cargo del municipio.** En caso que el municipio no cuente con la capacidad de garantizar la implementación de las medidas preventivas, iniciales y/o transitorias del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, éste lo remitirá de manera prioritaria a la Secretaría de Gobierno departamental, o quien haga sus veces.

En todo momento se deberá garantizar la seguridad del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, para lo cual la Secretaría de Gobierno municipal o distrital o quien haga sus veces deberá dejar un registro de todos los procedimientos llevados a cabo para la atención del caso.

El profesional con competencia de la Secretaría de Gobierno departamental deberá solicitar la información de contexto sobre los motivos de la atención prestada, como insumo en el proceso de análisis del caso, información que podrá ser contrastada con otras autoridades municipales, tales como el Comando de la estación de Policía y el Personero municipal.

3. **Recolección de información.** El profesional con competencia de la Secretaría de Gobierno municipal o departamental, según corresponda, deberá realizar las siguientes actividades con el líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección que se encuentre en riesgo:
 - a. Solicitar la información sobre los datos personales.
 - b. Verificar que las circunstancias se enmarcan como una posible situación de riesgo o identificar el contexto de la amenaza, de manera que pueda trasladarse este insumo de información a la Unidad Nacional de Protección o a la entidad con competencia, previo ingreso al procedimiento ordinario del programa de protección.
 - c. Informar sobre los documentos que se requieren para acreditar la pertenencia al grupo poblacional objeto de protección.
 - d. Indagar si la persona ha sido beneficiaria de medidas para la mitigación de riesgo por parte de otra entidad y por la misma causa.
 - e. Realizar la solicitud de antecedentes judiciales. En caso de ser requerido por autoridad judicial, el usuario no será incluido en la Ruta de Atención.
 - f. Constatar que la persona traiga consigo los documentos requeridos. En caso de no tenerlos completos, se le informará la necesidad de aportarlos para continuar con el trámite correspondiente, sin que esto implique la suspensión de las medidas preventivas, iniciales o transitorias de seguridad adoptadas para el caso.

En caso de que no se alleguen los documentos faltantes en un término de seis (6) meses, se procederá al Cierre del caso, registrando los motivos que llevaron a tomar la decisión.

- g. En caso de que la persona sea un líder o representante de una Organización de Víctimas del Conflicto, se articulará con la dependencia encargada del seguimiento a la Ley 1448 de 2011.
 - h. De presentarse una situación de riesgo que presuntamente vulnere una colectividad, se tendrá en cuenta lo establecido en el marco normativo dispuesto por el Ministerio del Interior, para lo cual será necesario remitirse al Protocolo para Ruta de atención colectiva.
 - i. En los casos en lo que se presente un grupo étnico, se articularán las acciones con la dependencia encargada de la implementación del enfoque étnico.
4. **Ingreso a la Ruta de Atención.** El profesional con competencia de la Secretaría de Gobierno municipal o departamental, según corresponda, deberá realizar la siguiente verificación preliminar al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, para otorgar las medidas de protección iniciales y/o transitorias de la Ruta de Atención definidas en la presente ley y, de ser necesario, solicitar que el caso sea estudiado en sesión por el Comité Departamental de Estudio de Casos.
- 1. Acreditación de pertenencia a la población objeto de protección.
 - 2. Existencia de una circunstancia de riesgo constatada en denuncias, quejas, amenazas escritas, entre otros.
 - 3. Verificación de causalidad, la cual consiste en una verificación sumaria por la cual pueda establecerse que el riesgo informado tenga relación con su actividad como defensor o defensora de derechos humanos o su rol de liderazgo.
 - 4. Se deberá hacer una verificación de la existencia, o no, de medidas de protección otorgadas al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, provenientes del Estado por la misma situación de riesgo presentada en la solicitud.

PARÁGRAFO PRIMERO. Todo lo anterior deberá quedar registrado a través de un Formato Único que creará la Secretaría de Gobierno municipal o departamental, además de quedar plasmadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se presentaron los hechos victimizantes. También, se debe indicar la procedencia de las medidas iniciales de protección de la Ruta de Atención, relacionando, además, de ser necesario, la inclusión del caso en sesión del Comité Departamental de Estudio de Casos.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Las Secretarías de Gobierno municipales y departamentales deberán garantizar la disponibilidad de los profesionales necesarios para implementar la Ruta de Atención, los cuales deberán tener conocimiento y experiencia en psicología, derecho, y

trabajo social. Asimismo, deberán establecer y estandarizar los formatos de registro de todas las actividades de la Ruta de Atención.

PARÁGRAFO TERCERO. La Ruta de Atención deberá garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad, para lo cual se contarán con elementos como intérpretes de lengua de señas para personas con discapacidad auditiva, documentos en braille para personas con discapacidad visual y apoyos para las personas con discapacidad cognitiva y psicosocial, respetando las decisiones por ellos tomadas, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad.

PARÁGRAFO CUARTO. Para la atención de personas con discapacidad, el profesional que brinde la atención, previa autorización de la persona hará el registro correspondiente, con la finalidad de que pueda identificarse de una manera más completa a la oferta que se brinda en materia de atención a nivel municipal, departamental y nacional.

ARTÍCULO 9. MEDIDAS INICIALES. Las medidas iniciales serán otorgadas por la Secretaría de Gobierno municipal o departamental y estarán encaminadas a atender y orientar de forma integral a los líderes sociales, defensores de derechos humanos o personas objeto de protección durante el proceso de denuncia. Para ello, se tendrán como base las siguientes medidas:

1. **Orientación jurídica.** El profesional Jurídico asignado por la respectiva Secretaría de Gobierno le deberá explicar al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, en qué consiste la Ruta de Atención, con sus características propias y requisitos, teniendo en cuenta lo establecido en el Programa Ordinario de Protección que lidera la Unidad Nacional de Protección.

También, deberá orientar a la persona sobre el diligenciamiento del documento que para tal fin disponga la Unidad Nacional de Protección, adjuntando los documentos solicitados y remitiendo la solicitud a través de oficio a la Unidad Nacional de Protección, para que se inicie el estudio de nivel de riesgo.

2. **Acompañamiento Psicosocial.** El profesional en psicología o en trabajo social deberá brindar un acompañamiento al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección y a su núcleo familiar, o colectivo u organización, de ser el caso, con el fin de facilitar el momento del relato. Asimismo, en caso de requerirse, deberá estar presto para atender una posible situación de crisis.

El profesional en psicología o en trabajo social deberá emitir un concepto en el que se establezca si el usuario necesita un acompañamiento posterior, o no. Esta información deberá quedar registrada en el Formato Único.

3. **Asesoría administrativa:** El profesional en trabajo social le deberá brindar al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección la



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY

Senador de la República

orientación sobre los procedimientos institucionales en temas de salud, educación y trabajo, mismos que serán expedidos por las entidades territoriales correspondientes.

El profesional en trabajo social deberá realizar la articulación interinstitucional con las diferentes dependencias y entidades a nivel municipal, departamental o nacional. Cada proceso de articulación deberá contar con su acta o remisión a través de oficio.

Para estas remisiones se deberá acordar la forma de comunicación con el líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, toda vez que debe haber un manejo de reserva de la información sobre los datos de contacto y ubicación de este.

En esta asesoría, se deberá registrar la valoración completa del caso en el documento que para tal fin disponga la entidad, con el fin de establecer un plan de trabajo a desarrollar que permita la superación de las múltiples vulneraciones, teniendo en cuenta las necesidades de la persona.

- 4. Orientación en autoprotección individual o colectiva:** Los profesionales asignados por la respectiva Secretaría de Gobierno, o quien haga sus veces, le deberán brindar al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección la orientación en autoprotección individual y/o colectiva.

De acuerdo con la información recibida del caso, los profesionales deberán solicitar la convocatoria a una sesión del Comité Departamental de Estudio de Casos.

PARÁGRAFO PRIMERO. Será deber de las Secretarías de Gobierno municipales o departamentales verificar si después de la atención brindada a través de las medidas iniciales de protección, se logró evidenciar que el líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección ya no requiere de la adopción de medidas transitorias, caso en el cual, se hará el cierre del caso, diligenciando que la entidad disponga para dicho fin.

Cuando el líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección manifieste no estar de acuerdo con su ingreso a las medidas iniciales de protección se dejará constancia de su desistimiento en el documento que la entidad disponga para dicho fin.

ARTÍCULO 10. MEDIDAS TRANSITORIAS. Entiéndase por medidas transitorias aquellas cuya temporalidad y procedencia son determinadas por el Comité Departamental de Estudio de Casos, de acuerdo con los insumos suministrados por las Secretarías de Gobierno respectivas. Estas serán otorgadas al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección y su familia, en caso de ser necesario, y procederán en caso de que las medidas iniciales de protección no hayan sido suficientes.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY

Senador de la República

El Comité Departamental de Estudio de Casos podrá asignar alguna de las siguientes medidas:

1. **Apoyo de arrendamiento.** Esta medida transitoria sólo se otorgará al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección cuyo núcleo familiar esté conformado por mínimo tres (3) personas. Su temporalidad será de hasta tres (3) meses, prorrogables de acuerdo con la valoración que realice el Comité Departamental de Estudio de Casos.
2. **Apoyo para alimentación a través de paquetes alimentarios y no alimentarios (bono).** Esta medida transitoria sólo se otorgará al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección cuyos ingresos se hayan visto afectados a causa del hecho victimizante, previa valoración y remisión respectiva por parte del Comité Departamental de Estudio de Casos.
3. **Apoyo de transporte intermunicipal o interdepartamental.** Esta medida transitoria sólo se otorgará al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección, en donde se identifique la necesidad de implementación, acorde con la posibilidad del riesgo evidenciado, previa valoración y remisión respectiva por parte del Comité Departamental de Estudio de Casos
4. **Apoyo de trasteo.** Solo se otorgará previa valoración y remisión respectiva por parte del Comité Departamental de Estudio de Casos, en donde se identifique la necesidad de implementación, acorde con la posibilidad del riesgo evidenciado.
5. **Solicitud de medidas a otras entidades.** El Comité Departamental de Estudio de Casos debe solicitar a la Policía Metropolitana las medidas policivas que correspondan, en virtud del artículo 218 de la Constitución Política, artículos 16 y 19 de la Ley 62 de 1993, artículos 2.4.1.2.21 y 2.4.1.2.29. del Decreto 1066 de 2015. Esta solicitud dependerá del consentimiento y voluntad del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las medidas transitorias deben ser adelantadas entre el periodo que hay entre la denuncia y la respuesta de la Unidad Nacional de Protección UNP que puede

tardar hasta seis (6) meses, lo que implica una permanente articulación y comunicación interinstitucional con la UNP.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Comité Departamental de Estudio de Casos podrá adoptar otras medidas transitorias, según la necesidad de implementación y situación del riesgo del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección.

ARTÍCULO 11. ASIGNACIÓN DE MEDIDAS TRANSITORIAS. La asignación de las medidas transitorias estarán a cargo del Comité Departamental de Estudio de Casos y se otorgarán previa realización de las actividades aquí previstas:

1. Validar la necesidad de brindar las medidas descritas anteriormente, a través de los conceptos jurídico y psicológico.
2. Determinar la asistencia a familiares hasta el primer grado de consanguinidad, primer grado de afinidad o civil, de los líderes sociales, defensores de derechos humanos o población objeto de protección, indicando los motivos por los cuales se considera que se deben o no garantizar alguna medida de asistencia. Para ello deberá tenerse en cuenta el principio de familia diversa desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
3. Establecer la temporalidad de las medidas transitorias de acuerdo con el análisis específico de cada una, la cual podrá estar determinada por días, hasta máximo tres (3) meses, a partir de los cuales el Comité Departamental de Estudio de Casos debe sesionar y analizar la pertinencia de su ampliación.

Todo lo anterior deberá quedar registrado a través en el Acta de Reunión de Asignación de medidas que se cree para tal fin.

PARÁGRAFO PRIMERO. La validación para el otorgamiento de la medida transitoria de protección debe hacerse, de acuerdo con criterios y principios constitucionales como son: el principio de buena fe, poblaciones con presunción de riesgo, enfoques diferenciales, situaciones de conflicto armado no internacional, características del riesgo establecidas en la Sentencia T-719 de 2003.

ARTÍCULO 12. REMISIÓN DE IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS TRANSITORIAS. El Comité Departamental de Estudio de Casos elaborará las remisiones para la implementación de medidas a través del formato que cree la Secretaría de Gobierno departamental.

La remisión deberá contener:

1. La necesidad de implementación de las medidas transitorias.
2. Nombres, apellidos, número de identificación del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección.
3. Lugar en donde deba ser prestada la medida transitoria de protección autorizada.

4. Las medidas transitorias autorizadas.
5. El enfoque diferencial que aplica al caso en concreto.
6. Firma de las personas que autorizaron las medidas transitorias.

ARTÍCULO 13. SOLICITUD NIVEL DEL RIESGO ANTE EL COMITÉ DE EVALUACIÓN DE RIESGO Y RECOMENDACIÓN DE MEDIDAS CERREM. El Comité Departamental de Estudio de Casos realizará las siguientes gestiones ante la UNP:

1. Solicitar el inicio del estudio de nivel de riesgo
2. De ser necesario, solicitar el trámite de emergencia.
3. Requerir al CERREM que los casos de mujeres lideresas sociales, defensoras de derechos humanos o personas objeto de protección, sean estudiados desde un enfoque de género y se adopten medidas integrales o complementarias a favor de las protegidas.

ARTÍCULO 14. IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS TRANSITORIAS. La Secretaría de Gobierno departamental deberá definir la disponibilidad presupuestal, tipo de medidas a implementar y modalidad de implementación, esto es, si la implementación de medidas transitorias se realizará de manera directa o a través de un operador.

Será necesario que las Gobernaciones realicen un balance del número de casos atendidos en vigencias anteriores para que definan un presupuesto estimado por vigencia para la posible implementación de medidas transitorias.

ARTÍCULO 15. SEGUIMIENTO A LAS MEDIDAS TRANSITORIAS. El seguimiento a las medidas transitorias implementadas estará a cargo de la Secretaría de Gobierno departamental. Para efectuar dicho seguimiento se realizará de manera periódica una reunión en donde se revisará el avance de cada medida desde su otorgamiento.

La periodicidad de la reunión de seguimiento será cada quince (15) días y se deberán realizar las siguientes actividades.

1. **Seguimiento a la implementación de medidas transitorias.** La Secretaría de Gobierno departamental realizará el seguimiento de cada caso, teniendo en cuenta la relación existente entre la medida transitoria de protección y la remisión para su implementación. Dicho seguimiento quedará registrado en el Formato de Acta de Reunión de Seguimiento que la Secretaría de Gobierno departamental cree para tal fin.

Cuando se trate de la medida transitoria de protección de apoyo para arrendamiento, deberá llevar a cabo las verificaciones que correspondan en el sitio de residencia.

2. **Seguimiento a las remisiones y solicitudes enviadas a otras entidades.** La Secretaría de Gobierno departamental deberá realizar el seguimiento a las

remisiones y solicitudes enviadas a las diferentes entidades del orden nacional y distrital.

Cuando se trate de ampliación de medidas transitorias, la Unidad Nacional de Protección, deberá realizar el seguimiento e informar su decisión al Comité Departamental de Estudio de Casos.

3. **Seguimiento financiero.** Al finalizar cada mes la Secretaría de Gobierno departamental llevará a cabo el seguimiento financiero, para ello revisará los soportes de entregas. El pago estará sujeto a dicha revisión.
4. **Informe de supervisión.** Contendrá el resultado de los seguimientos descritos en los numerales 1,2 y 3.

ARTÍCULO 16. CIERRE DEL CASO. El Comité Departamental de Estudio de Casos será quien determine la terminación de las medidas transitorias, de acuerdo con la información que arroje el seguimiento del caso. Esta terminación se dará cuando:

1. Se cumpla el término de la medida transitoria. El Comité Departamental de Estudio de Casos analizará la pertinencia de ampliación si pasado el término previsto no se tiene respuesta por parte de la Unidad Nacional de Protección. De ser ampliada se informará al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección.
2. Se implementen medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección. La Unidad Nacional de Protección informa mediante oficio la aplicación de las medidas para lo cual se le informa al líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección la terminación de medidas por parte de la gobernación y el municipio.
3. Se determine por parte de la Unidad Nacional de Protección que el nivel de riesgo del defensor o defensora de derechos humanos es ordinario.
4. Se presente desistimiento de estudio de nivel de riesgo por parte del líder social, defensor de derechos humanos o persona objeto de protección ante la Unidad Nacional de Protección.
5. A partir del seguimiento realizado, se establezca que la persona sujeta de las medidas transitorias ejecuta conductas que implican riesgo para su vida e integridad personal sin tener en cuenta las recomendaciones de autoprotección.
6. La persona beneficiaria de las medidas transitorias no hace uso de las mismas, en un tiempo prudencial.
7. La persona beneficiaria de las medidas transitorias, ejecuta conductas punibles, contravencionales o disciplinables haciendo uso de los medios físicos y humanos

dispuestos en la Ruta de Atención.; usufructúa comercialmente los medios de atención dispuestos en su favor o causa daño intencionalmente a los medios de atención físicos y humanos asignados en el marco de la Ruta de Atención, para lo cual además, se informará a las autoridades correspondientes.

8. La persona beneficiaria de la medida acude injustificadamente a lugares en donde se ponga en riesgo su seguridad.
9. La persona beneficiaria retorna a la zona de riesgo sin informar oportunamente a las autoridades.
10. La persona beneficiaria solicite la suspensión de las medidas, lo cual deberá hacerlo por escrito ante la dependencia con competencia de la Secretaría de Gobierno departamental para la implementación de la Ruta de Atención.
11. Al presentarse una o varias de las causales previamente descritas se dará inicio al cierre de caso, para lo cual se llevará a cabo el diligenciamiento del formato de cierre de caso que será creado por la Secretaría de Gobierno departamental.

ARTÍCULO 17. COMITÉ DEPARTAMENTAL DE ESTUDIO DE CASOS. El Comité Departamental de Estudio de Casos estará conformado por cinco (5) profesionales encargados de implementar la Ruta de Atención, distribuidos así: dos (2) profesionales de la Secretaría de Gobierno municipal, nombrados por el alcalde; dos (2) profesionales de la Secretaría de Gobierno departamental nombrados por el gobernador; y un (1) representante delegado de la policía, designado por el Comandante de la Policía del departamento.

El Comité Departamental de Estudio de Casos deberá realizar la valoración sumaria de la situación de riesgo, amenaza o vulnerabilidad, teniendo en cuenta los insumos suministrados por los funcionarios de las Secretarías de Gobierno municipales o departamentales y, conforme a ello determinar las medidas transitorias a adoptar.

Cuando se trate de defensores de derechos humanos pertenecientes a grupos étnicos, el Comité Departamental de Estudio de Casos deberá articularse con la dependencia encargada del enfoque diferencial y asuntos étnicos de la Unidad Nacional de Protección, en aras de armonizar con las autoridades propias de las comunidades las estrategias de restablecimiento de los derechos.

ARTÍCULO 18. SESIONES DEL COMITÉ DEPARTAMENTAL DE ESTUDIO DE CASOS. El Comité Departamental de Estudio de Casos sesionará de forma ordinaria o extraordinaria. Las sesiones ordinarias serán llevadas a cabo cada quince (15) días, previa convocatoria. Las sesiones extraordinarias, se podrán convocar sin previo aviso, a petición de quien sea designado para ejercer la secretaría técnica del Comité Departamental de Estudio

de Casos, cuando el grado de vulnerabilidad de alguno de los casos lo requiera.

ARTÍCULO 19. SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMITÉ DEPARTAMENTAL DE ESTUDIO DE CASOS. El Comité Departamental de Estudio de Casos tendrá una Secretaría Técnica, que recibirá las solicitudes de estudio de casos y convocará a sesión.

PARÁGRAFO PRIMERO. Únicamente podrá ser designado como Secretario Técnico un servidor público de nivel directivo o asesor vinculado a la Secretaría de Gobierno departamental o quien haga sus veces.

ARTÍCULO 20. ACTAS DEL COMITÉ DEPARTAMENTAL DE ESTUDIO DE CASOS. El Comité Departamental de Estudio de Caso deberá llevar un registro de todas sus actuaciones, para ello al finalizar cada sesión se elaborará un acta en la que se deje constancia de lo ocurrido.

ARTÍCULO 21. FINANCIACIÓN DE LA ESTRATEGIA OPORTUNA E INTEGRAL DE ATENCIÓN. En virtud de los principios de concurrencia y subsidiariedad, en los casos que las entidades territoriales no puedan asumir con recursos propios de libre destinación los costos derivados de la implementación de la presente estrategia, la Nación será responsable de los costos con cargo a los recursos del presupuesto general de la Nación. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá el mecanismo de transferencia a cada entidad territorial conforme lo determine en sus procesos y procedimientos.

PARÁGRAFO PRIMERO. En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios deberá funcionar el Fondo para la Atención y Protección de Líderes Sociales con carácter de “fondo cuenta” financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación, que se cree para tal fin. Los recursos del Fondo se distribuirán según las necesidades reportadas por las entidades territoriales y tendrá por objetivo financiar las medidas iniciales y transitorias dispuestas en la presente ley.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Gobierno Nacional reglamentará este artículo dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 23. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente Ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY

Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY N° _____

“Por medio de la cual se crea una Estrategia Integral y Oportuna de Atención para garantizar la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas objeto de protección”

I. ANTECEDENTES

Este proyecto de Ley fue radicado el 30 de marzo del 2023, durante la primera legislatura. Se rindió ponencia positiva en la Comisión Primera de la Cámara por parte del Representante Miguel Polo Polo. Sin embargo, la iniciativa fue archivada. En la segunda legislatura se volvió a presentar ante la Cámara de Representante, más exactamente el día 2 de agosto del 2023. El ponente asignado fue el representante José Jaime Uscategui, miembro de la Comisión Primera de la Cámara, quien también rindió ponencia positiva. Nuevamente, el proyecto de ley fue archivado.

II. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991, estableció los fines esenciales del estado, los deberes de garantía de derechos y los mecanismos para su protección efectiva, entre ellos y como presupuesto para el ejercicio de otros derechos fundamentales, el de mantenimiento de la convivencia pacífica y la protección de todas las personas en su vida, bienes, honra, creencias, así como la garantía de los demás derechos y libertades. Además, la Carta Política consagró la vida como un derecho fundamental inviolable, instituyó la dignidad humana y prohibió la desaparición forzada, la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Sin embargo, la Constitución de 1991 debe entenderse en el contexto amplio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de los pronunciamientos que la Comisión, y en algunos casos la Corte IDH han realizado para establecer el deber de los Estados de adecuar la normatividad interna para garantizar la seguridad en la defensa y promoción de los DDHH. Un reto normativo cuyo desarrollo es transversal a todas las ramas del poder público, pero especialmente de los funcionarios que deben ajustar sus acciones y conductas al control de convencionalidad, que no es otra cosa sino el arreglo institucional conforme a los lineamientos del Pacto de San José.

Los líderes sociales son aquellas personas que se caracterizan por la defensa de los derechos de las colectividades y que buscan desarrollar acciones encaminadas a la promoción y protección efectiva de los derechos humanos y los derechos fundamentales de los grupos o colectividades que representan y/o a sus territorios. Su trabajo es esencial para la implementación universal de los derechos y libertades fundamentales, la existencia de una democracia plena y la consolidación del Estado Social de Derecho.

En este sentido, los líderes sociales o defensores de derechos humanos se convierten en un pilar esencial para el fortalecimiento y consolidación de la democracia, ya que el objeto de su labor es el beneficio social y comunitario. Bajo este precepto, cuando se presentan impedimentos que impiden la realización efectiva de su labor en pro de la defensa y protección de los derechos fundamentales y los derechos humanos, se considera que se está presentando una afectación directa al resto de la sociedad.

Dentro de su labor, los líderes sociales también ejercen un control ciudadano necesario sobre los funcionarios públicos y las instituciones en aras de garantizar la transparencia. Ahora bien, la determinación sobre quién es una persona defensora de Derechos Humanos o un líder social se deriva de la declaración de la ONU de 1998, en la que se promulgó la Resolución A/RES/53/1445, la cual señaló que: "...el derecho y el deber de individuos, los grupos y las instituciones a promover y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales...".

De igual manera, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que:

“No existe una definición concreta de quién es o puede ser defensor de Derechos Humanos. En la Declaración sobre los defensores de Derechos Humanos (A/RES/53/144) se hace referencia a “los individuos, los grupos y las instituciones **que contribuyen** a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos” (cuarto párrafo del preámbulo).

De acuerdo con esta definición general, pueden ser defensores cualesquiera personas o grupos de personas que se esfuercen en promover los Derechos Humanos, desde organizaciones intergubernamentales asentadas en las mayores ciudades del mundo, hasta individuos que trabajan en sus comunidades locales. Los defensores pueden ser de cualquier género, tener distintas edades, proceder de cualquier parte del mundo y tener cualesquiera antecedentes profesionales o de otro tipo. Es importante observar, en particular, que los defensores de Derechos Humanos no sólo desarrollan sus actividades en ONG y organizaciones intergubernamentales, sino que, en algunos casos, también pueden ser empleados del Estado, funcionarios públicos o miembros del sector privado.”

Entonces, los líderes sociales o defensores de Derechos Humanos son personas que promueven o procuran de cualquier forma la práctica y protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales reconocidas a nivel nacional o internacional. Los esfuerzos



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY

Senador de la República

del Estado colombiano han ido evolucionando a partir del reconocimiento de los derechos y libertades y de la relevancia del liderazgo social para la vigencia del Estado Social de Derecho, democrático y pluralista. Cabe resaltar, por ejemplo, que en Colombia existe legislación que busca la protección de los líderes sociales, como las que se relacionana continuación:

1. Ley 418 de 1997, “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. En el artículo 81 de esta ley se dispuso que el gobierno nacional podría poner en funcionamiento un programa de protección a personas, que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno.
2. Decreto 978 de 2000, “Por el cual se crea el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano”.
3. Decreto 2788 de 2003, “Por el cual se unifica y reglamenta el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia”.
4. Decreto 2816 de 2006, “Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones”.
5. Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.
6. Decreto 4065 de 2011, “Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura”.
7. Decreto 4912 de 2011, "Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección".
8. Decreto 2096 de 2012, “Por el cual se unifica el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano y se dictan otras disposiciones”.
9. Decreto 154 de 2017, “Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el Marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

10. Decreto 1581 de 2017, “Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones”.
11. Decreto 2078 de 2017, “Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”.
12. Decreto 2252 de 2017, “Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y líderesas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”.
13. Decreto 2124 de 2017, “Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.
14. Ley 1908 de 2018, “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”.
15. Decreto 660 de 2018, “Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones”.
16. decreto 2137 de 2018, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas - "Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas". (Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales, 2010 - 2019).

17. Decreto 1138 de 2021, “Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 2137 de 2018”.

Por su parte, la honorable Corte Constitucional ha realizado un desarrollo jurisprudencial en aras de definir el deber de garantía, adecuación normativa y de protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de Derechos Humanos y líderes sociales. A continuación, se traen a colación las más importantes:

Sentencia T-102 de 1993: La Corte establece que en materia constitucional la protección del derecho a la vida incluye en su núcleo conceptual la protección contra todo acto que amenace dicho derecho, no importa la magnitud o el grado de probabilidad de la amenaza, con tal de que ella sea cierta. Así mismo, explica que la esfera del derecho fundamental a la vida se divide en dos ámbitos de obligatorio cumplimiento para el Estado: 1) el deber de respetarla y 2) la obligación de protegerla, por consiguiente, las autoridades están doblemente obligadas a no vulnerar el derecho a la vida y a evitar que terceros lo afecten.

Sentencia T-981 del 2001: El Estado debe responder a las demandas de atención de manera cierta y efectiva cuando se tenga conocimiento de amenazas sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto. Así mismo, el Estado no puede incumplir con sus deberes minimizando la realidad que afecta a ciertos grupos vulnerables y que requieren de especial protección por parte de las diferentes instituciones. En este sentido, la Corte aclaró que las autoridades gozan de autonomía para tomar las decisiones necesarias, siempre y cuando constituyan soluciones reales y efectivas. De igual manera, resalta que para poder establecer las circunstancias y decidir si hay lugar a protección especial se deben analizar factores objetivos y subjetivos teniendo en cuenta los criterios fijados por la jurisprudencia, entre los cuales encuentran; **1) La realidad de la amenaza:** se exige que la amenaza sea real, en el sentido que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y pueda ser convalidada objetivamente, lo que implica que no debe tratarse de un temor individual. **2) La individualidad de la amenaza:** se requiere que la amenaza sea individualizada; para ello es necesario que se dirija contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas. **3) La situación específica del amenazado:** en este criterio se deben tener en cuenta “aspectos subjetivos que rodean al peticionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, etc. Ahora bien, de manera paralela al análisis de los mencionados criterios, también es necesario analizar el escenario en que se presentan las amenazas, siendo estas las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas donde

se asegura que han ocurrido las amenazas. Una vez adelantada la valoración de los factores de riesgo, es menester que la autoridad competente adopte las medidas tendientes a otorgar suficiente protección a quien es objeto de intimidaciones.

Sentencia T-719 del 2003: Hace referencia al ámbito constitucional de las personas que ven afectada su seguridad, producto de sus labores profesionales, políticas o sociales. Los contextos de violencia en el país hacen que se presenten casos de trasgresión y amenazas extraordinarias a la integridad de distintas poblaciones. Esto ha llevado a que el desarrollo del derecho a la seguridad personal sea una preocupación histórica, **esta sentencia representa el fallo fundacional de la línea jurisprudencial sólida sobre la materia**, al resolver el amparo impetrado por la compañera de un desmovilizado que fue asesinado pese a las amenazas conocidas en su contra y por las cuales no recibió la protección requerida a tiempo.

La Corte aclaró que el ordenamiento ampara la protección reforzada y diferenciada de las personas que enfrentan riesgos de alta intensidad. Pero, “*¿Cuáles son los tipos de riesgo cubiertos por el derecho a la seguridad personal, y en qué se diferencian de los riesgos frente a los cuales operan los derechos fundamentales a la vida e integridad personal?*” Para dar respuesta a este interrogante, estableció cuatro niveles de riesgo: mínimo, ordinario, extraordinario y extremo. También explicó que sólo respecto de estos dos últimos niveles les asiste a las autoridades la obligación de brindar atención y protección reforzada. Esta categorización resulta determinante “para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal”, y protegerse eficazmente el derecho a la seguridad personal.¹ Esta fue la escala de clasificación, con algunas diferencias conceptuales, que finalmente se plasmó en el diseño institucional de la UNP y que fue recogida, parcialmente, por el artículo 3 del Decreto 4912 de 2011, el cual, a su vez, fue compilado por el artículo 2.4.1.2.3. del Decreto 1066 de 2015.

Sentencia T-234 del 2012: La Corte Constitucional se pronunció sobre el concepto de seguridad de personas, grupos y comunidades como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado, además que este tiene la obligación de otorgar especial protección a los y las defensoras de Derechos humanos víctimas de violencia y emplear medidas y procedimientos tendientes a evitar la revictimización. **Esta sentencia es de suma importancia** para la ratificación de la garantía de los derechos de las mujeres pues reconoce a las defensoras de Derechos Humanos como sujetos de especial protección, visibilizando las múltiples vulneraciones de las que son

¹ Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Estas obligaciones fueron reiteradas en las sentencias T-750 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido, T-199 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-388 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

objeto por la discriminación y violencia de género en la que se encuentran como consecuencia de la sociedad patriarcal, especialmente en el marco del conflicto armado. Por otro lado, la Corte hizo referencia a los tipos de riesgo (mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado), frente a los cuales debe protegerse el derecho a la seguridad personal, en el caso concreto es claro que en un contexto como el colombiano se constituía en un principio de razón suficiente para concluir que sobre las autoridades demandadas, recaía la obligación positiva de adoptar medidas de protección, con la única finalidad de garantizar la efectividad de sus derechos fundamentales. La Corte Constitucional, concluyó que se vulnera el derecho a la vida y a la seguridad personal cuando dicha entidad omite en sus estudios de medidas de protección el contexto de violencia generalizada en contra de líderes sociales.

Sentencia T-078 del 2013: Concluye que especial atención merece el caso de los defensores de Derechos Humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, menores y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

Sentencia T-924 del 2014: La Corte establece que, en el caso de los líderes sociales, por la función que cumplen y por su especial papel dentro del proceso de transición política que atraviesa el país, “se encuentran en esa categoría de una amenaza mayor, en tanto al ser de alguna manera directa o indirectamente la cara visible de una comunidad u organización pueden ver afectada su integridad y seguridad personal. Por ende, tales sujetos gozan de una presunción de riesgo que solo podría ser desvirtuada por las autoridades luego de los estudios técnicos de seguridad. En efecto, los líderes que demuestren que se encuentran en riesgo y que soliciten medidas de protección para salvaguardar sus derechos deben recibir una atención especial y una pronta respuesta por parte del Estado con la finalidad de evitar que se consume el daño. De ahí que las entidades encargadas estén obligadas a tomar en consideración, como un factor de la mayor pertinencia, la condición de sujeto de especial protección constitucional que ostenta el afectado.

Sentencia T-707 de 2015: Sostiene la Corte, que cuando la persona amenazada es un líder o defensor de Derechos Humanos, se ensancha considerablemente el espectro de derechos y principios involucrados, a tal punto que *su amenaza compromete seriamente la vigencia del sistema democrático*. Por tanto, salvaguardar la vida de los líderes sociales es una “responsabilidad inalienable del Estado”.

Sentencia T-469 2020: La sentencia aborda en primer lugar, la temática relacionada, con la protección a los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos como imperativo del Estado Social y democrático de Derecho y en segundo lugar, los desafíos que esta población enfrenta actualmente en el país y por último el derecho a la seguridad y la vida de los líderes sociales, haciendo énfasis en las obligaciones que de allí se derivan para el Estado, puntualmente para la UNP, para esto se analizaron los criterios de apreciación de los hechos constitutivos de una amenaza para establecer la procedencia

de la protección especial del Estado y se estableció que los líderes sociales gozan de una presunción de riesgo, por tanto beneficiarios de esquemas de seguridad. Por tanto, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas de protección necesarias para proteger a aquellos individuos que se encuentren sometidos a un nivel de amenaza ordinaria y extrema. Por último, resalta que existe un deber constitucional e internacional de protección en cabeza del estado a los derechos fundamentales de defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos. La Corte reitera que salvaguardar la vida de los líderes sociales es una “responsabilidad inalienable del estado”.

Conforme al desarrollo jurisprudencial expuesto, la Corte Constitucional ha reiterado el papel fundamental que tienen los líderes sociales en el país, pues son quienes asumen la defensa de los derechos humanos en los territorios, así mismo, protegen el medio ambiente, promueven mejoras en la educación, defienden la cultura o incluso quienes lideran procesos comunales. Estas personas son reconocidas por la comunidad como agentes positivos de cambio; y normalmente, su empoderamiento y capacidad de acción se deriva del apoyo comunitario, por lo que proteger a los líderes sociales implica proteger a la comunidad en su conjunto.

No obstante lo anterior, pese al amplio marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la protección de la vida e integridad de líderes sociales, el panorama del país es preocupante teniendo en cuenta las cifras que se expondrán a continuación que corresponden a los asesinatos y agresiones en contra de los líderes sociales.

Según Indepaz, desde que el nuevo gobierno llegó a la presidencia de la República hasta junio de 2024 han asesinado a 333 líderes sociales en el país, 60 en el Cauca, 40 en Antioquia, 28 en el Valle del Cauca, 26 en Nariño, 17 en Arauca y 17 Putumayo, siendo estos los departamentos que representan el 56% en donde se registran más casos de líderes sociales asesinados. Por su parte, han asesinado a 68 excombatientes firmantes del acuerdo de paz, y se han registrado 158 masacres que dejan 524 víctimas.

Respecto a las agresiones contra líderes sociales, según el último informe anual del Programa Somos Defensores correspondiente al año 2023, se registraron 765 agresiones contra defensores de derechos humanos. Esto equivale a dos agresiones por día, una cifra alarmante. El informe señala que, en comparación con 2022, las formas de violencia se han transformado, aumentando ciertos tipos de agresiones como los atentados (3%), los desplazamientos forzados (94%), las desapariciones forzadas (150%), los secuestros (60%) y la tortura (200%). En contraste, los asesinatos y las amenazas disminuyeron. Llama la atención que el Programa Somos Defensores ha registrado un aumento en 2023 en el número de agresiones presuntamente perpetradas por grupos armados con mesas de negociación establecidas, como el ELN y disidencias de las FARC (Estado Mayor Central – EMC-y Segunda Marquetalia). Resalta que el número de personas afectadas por la violencia selectiva sigue siendo muy alto y no hay elementos que permitan interpretar una mejora en el nivel de riesgo.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY

Senador de la República

Por lo anterior, es claro que nos encontramos en un escenario de victimizaciones y agresiones en contra de quienes defienden o promueven los derechos humanos en el país, por tal razón, se hace necesario establecer un marco normativo que articule a los diferentes niveles de gobierno para contrarrestar la evidente inobservancia en materia de garantías para el liderazgo social en el país, exacerbada tras el cambio de gobierno.

La pasividad de la estrategia nacional, los procesos centralizados y la ausencia de medidas oportunas para la protección de los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos amenazados han dificultado la protección efectiva de los mismos durante las últimas décadas, razón por la cual se requiere avanzar hacia una articulación efectiva de los diferentes niveles de gobierno, con el fin de abordar los desafíos actuales en materia de protección de líderes sociales. Para ello, se torna imperioso adoptar las diferentes medidas propuestas en el articulado de este proyecto de ley.

Con esta iniciativa se propone la descentralización y el fortalecimiento de la ruta de atención, respuesta y protección a los líderes sociales y defensores de derechos humanos que se encuentren en riesgo, otorgándoles responsabilidades a las entidades territoriales y haciendo más expedito el procedimiento para que desde la denuncia de la situación de riesgo se proteja la vida e integridad del líder social y su familia, para ello se pretende crear una estrategia integral y oportuna de atención, con el fin de dotar a las Gobernaciones y Alcaldías de herramientas suficientes para el direccionamiento y otorgamiento de medidas iniciales y transitorias que garanticen la protección oportuna y efectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad, la seguridad personal de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos. Es de indicar que el fortalecimiento del nivel municipal y departamental de gobierno y la profundización de la descentralización, impone un reto para las Gobernaciones, llamadas a cumplir con la función dinamizadora en la relación entre el Gobierno nacional y los municipios. En este sentido, las administraciones departamentales, están llamadas a responder desde el marco de su autonomía y en desarrollo de los principios de subsidiariedad, coordinación, concurrencia y complementariedad, contenidos en el Decreto 1066 de 2015, en lo atinente a la protección de defensores de DDHH y líderes sociales, por lo que a través de esta iniciativa se pretende crear un fondo cuenta para la Atención y Protección de líderes sociales, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación, con el fin de que las entidades territoriales cuenten con los recursos necesarios para la implementación de la

Estrategia Integral y Oportuna de Atención.

Todo lo anterior, cumple con las disposiciones establecidas en el artículo 356 de la Constitución Política en materia de descentralización de competencias y asignación de recursos suficientes a las entidades territoriales para cumplir el propósito de frenar el aumento de los asesinatos y amenazas en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos.

III. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El objeto principal de este proyecto de ley es crear una estrategia integral y oportuna de atención que permita a los departamentos y municipios responder oportuna y eficazmente los casos de líderes sociales o defensores de Derechos Humanos, a través de los componentes de búsqueda activa y ruta de atención. De esta manera, se busca garantizar desde el nivel intermedio de gobierno la protección efectiva del derecho a la seguridad e integridad personal de líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y personas objeto de protección.

IV. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ARTÍCULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

ARTÍCULO 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

ARTÍCULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY

Senador de la República

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

LEYES DE LA REPÚBLICA

Ley 418 de 1997, “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 2816 de 2006, “Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones”.

Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 4065 de 2011, “Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura”.

Decreto 4912 de 2011, “Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”.

Decreto 2096 de 2012, “Por el cual se unifica el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 154 de 2017, “Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el Marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”.

Decreto 1581 de 2017, “Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad,

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY

Senador de la República

libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 2078 de 2017, “Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”.

Decreto 2252 de 2017, “Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y líderes de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”.

Decreto 2124 de 2017, “Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

Ley 1908 de 2018, “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 660 de 2018, “Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 2137 de 2018, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas - "Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas". (Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales, 2010 - 2019).

Decreto 1138 de 2021, “Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 2137 de 2018”.

V. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que *“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.”*

El presente proyecto de ley se encuentra en el marco de las bases del PND – Colombia Potencia Mundial de Vida 2022 -2022, donde la financiación de la inversión propuesta respeta los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo, según el documento presentado por el Gobierno Nacional. Allí se encuentra que la Transformación 2, denominada Seguridad Humana y Justicia Social, prevé en el literal a del numeral 6 un capítulo llamado ***“Prevención y protección para poblaciones vulnerables desde un enfoque diferencial, colectivo e individual”*** y determina lo siguiente:

“Se actualizará la política pública en materia de prevención, seguridad y protección individual y colectiva, y se ampliará la capacidad de respuesta del Cuerpo Élite de la Policía. Asimismo, se fortalecerá y modernizará la Unidad Nacional de Protección, en el marco de las funciones que le fueron asignadas por las normas, para que pueda lograr de manera eficaz y eficiente la protección de las personas, y comunidades, y lograr así la superación de vulnerabilidades de riesgo con un enfoque diferencial. Se priorizará el fortalecimiento de capacidades organizativas para la autoprotección y denuncia de las comunidades. Estos esfuerzos, además de estar sustentados en el diálogo permanente entre autoridades, comunidades y liderazgos sociales, buscarán garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades de la población vulnerable haciendo especial énfasis en los enfoques diferenciales. Esto se puede observar en la página 69 de las bases del PND.”

Asimismo, en el numeral segundo del capítulo sobre Paz Total e integral, denominado “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, ubicado en la página 199, establece que:

“Se fortalecerán los programas de prevención y protección de poblaciones vulnerables, con especial énfasis en los líderes y líderes sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, y personas en proceso de reincorporación y sus

familias. Se formularán planes interinstitucionales focalizados en los territorios, se garantizará la capacidad de respuesta del cuerpo élite de la policía y se fortalecerá la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación. Dichas estrategias requerirán el impulso y reactivación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, creados en el Acuerdo de Paz.”

Ahora bien, en el numeral segundo titulado “Construcción del tejido social diverso, con garantía de derechos y sin discriminación” del subcapítulo denominado “Colombia igualitaria, diversa y libre de discriminación”, del capítulo “Actores diferenciales para el cambio”, ubicado en la página 221 de las bases del PND, establece que:

“Se reforzarán lineamientos de atención inclusiva en los Comisarías de Familia, Defensorías de Familia y la Policía Nacional. También se creará una instancia especial, en el marco del sistema de derecho humanos y protección, para el seguimiento a los casos y medidas de protección a líderes y líderesas, así como a defensoras y defensores de derechos humanos que hacen parte de la población LGBTIQ+. Se promoverán los ajustes necesarios para la garantía de derechos en centros penitenciarios y carcelarios para la población LGBTIQ+, así como centros de reacción inmediata y detención transitoria.”

Por otro lado, dentro de las Metas trazadoras del PMI4, del literal B “Punto 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, del capítulo denominado “1. Titulado “Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo de Paz con las FARC – EP”, ubicado en la página 282 de las bases del PND, se encuentra un indicador dedicado a la disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP.

Finalmente, en la página 285 de las bases del PND, el numeral tercero denominado “Implementación del Punto 3 según Transformaciones del PND”, existe un pilar titulado “Garantías de Seguridad y lucha contra organizaciones y conductas criminales”, la cual hace referencia a la transformación de Seguridad humana y justicia social y trata sobre el fortalecimiento de la prevención y protección para la población en situación de vulnerabilidad, con especial énfasis en los líderes y líderesas sociales, defensores de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación y sus familiar; mediante planes interinstitucionales focalizados en los territorios.

En este aspecto, en el Plan Plurianual de Inversiones del PND – Colombia Potencia Mundial de la Vida se evidencia que la transformación de *Seguridad Humana y Justicia Social* tiene

una asignación de a \$744,2 billones, fuente de donde se utilizarán los recursos para la implementación del presente proyecto de ley.

VI. CONFLICTOS DE INTERÉS

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

VII. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, que responde a la necesidad de garantizar desde el nivel intermedio de gobierno la protección oportuna y efectiva de los derechos a la vida, libertad y seguridad de los líderes sociales, defensores de derechos humanos, y personas objeto de protección, a través de una Búsqueda Activa de casos y la adopción de una Ruta de Atención.

Cordialmente,



MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República